

UNIVERSITÀ DI PISA

# Tra migranti e rifugiati

---

## Democrazia e diritti umani nel panorama italiano ed internazionale

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE PER LA PACE: COOPERAZIONE INTERNAZIONALE E  
TRASFORMAZIONE DEI CONFLITTI

Relatore

Prof. Hugo Estrella

Tesi di laurea di:

Romano Davide

Matricola N.485121

ANNO ACCADEMICO 2013-2014



Tu lascerai ogne cosa diletta  
più caramente; e questo è quello strale  
che l'arco de lo essilio pria saetta.  
Tu proverai sì come sa di sale  
lo pane altrui, e come è duro calle  
lo scendere e 'l salir per l'altrui scale.

Paradiso canto XVII 55-60

A tutti i rifugiati e i migranti,  
a quelli che in Italia hanno iniziato una nuova vita,  
e a quelli che l'hanno persa cercando di raggiungerla

Alla mia famiglia, sempre presente

## INDICE

INTRODUZIONE.....	pag.07
CAP 1: ITALIA PAESE DI EMIGRAZIONE.....	pag.09
1.1 Difficoltà e pregiudizi verso gli italiani.....	pag.15
CAP 2: TRANSIZIONE: DA PUNTO DI PARTENZA A META D'ARRIVO.....	pag.19
2.1 Jerry Masslo: uno tra tanti.....	pag.22
2.2 Il legame tra immigrazione e criminalità.....	pag.26
CAP 3: IMMIGRAZIONE E PERCORSO LEGISLATIVO IN ITALIA.....	pag.28
3.1 Una situazione chiara.....	pag.37
3.2 Scenario attuale e prospettive.....	pag.40
CAP 4: LA SITUAZIONE DEI RIFUGIATI.....	pag.45
4.1 Lo sviluppo nel tempo.....	pag.47
4.2 Nasce l'Unhcr.....	pag.51
4.3 Forme di protezione internazionale.....	pag.58
4.3.1 Requisiti per la domanda.....	pag.59
4.3.2 Motivi di persecuzione.....	pag.62
APPENDICE Intervista a Goulla I. rifugiato in Italia dal 2004.....	pag.71
CAP 5: EVOLUZIONE DEL DIRITTO D'ASILO.....	pag.77
5.1 Le principali difficoltà.....	pag.82
5.2 Tra sbarchi e respingimenti.....	pag.83
5.3 Ulteriori aspetti.....	pag.91
CAP 6: INTEGRAZIONE UNICO STRUMENTO DI CRESCITA.....	pag.94
6.1 Il quadro generale.....	pag.98
6.2 Modelli europei.....	pag.99
6.3 Il modello Italia.....	pag.105
CAP 7: RITORNO E REINTEGRAZIONE SOCIALE.....	pag.107
7.1 Il sistema Badolato.....	pag.108
CONCLUSIONI.....	pag.111
BIBLIOGRAFIA.....	pag.114
SITOGRAFIA.....	pag.116

## INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di fornire una panoramica sull'evoluzione dei moti migratori verso l'Europa e l'Italia e altresì analizzare la situazione dei rifugiati che nel nostro paese richiedono protezione.

Partendo dalla storia dell'Italia, da sempre caratterizzata da un' emigrazione costante verso l'Europa Settentrionale, le Americhe e l'Australia si cercherà di analizzare le problematiche e le difficoltà che i nostri compatrioti hanno ritrovato nei paesi che li hanno ospitati. Si osserverà che molto spesso infatti le situazioni sono molto simili a quelle che attualmente gli immigrati presenti nel nostro paese vivono. Uno spunto che secondo me dovrebbe far riflettere.

Una volta chiarito il nostro passato possiamo rivolgerci al presente andando a studiare la situazione attuale degli immigrati che dagli anni Settanta hanno cominciato ad arrivare nel nostro paese, prima a piccoli gruppi, poi in numero sempre maggiore; fino ad arrivare alla situazione attuale, in cui gli arrivi di migranti attraverso il Mediterraneo sono all'ordine del giorno.

L'Italia quindi arricchitasi e diventata uno dei paesi più ricchi al mondo, ha quindi cominciato ad attrarre forza lavoro e persone in cerca di una vita migliore. Grazie a questo aumentato benessere l'Italia ha anche potuto farsi carico delle proprie responsabilità internazionali, occupandosi di coloro che fuggendo da guerre, discriminazioni e violazioni dei diritti umani godevano del diritto alla protezione secondo la Convenzione di Ginevra.

Si andrà quindi ad osservare come questo diritto si è sviluppato nel tempo e quali persone possano goderne.

Purtroppo come spesso avviene nel nostro paese, questi diritti da salvaguardare però sono rimasti solamente sulla carta, l'Italia, infatti, si ritrova impreparata in una situazione, di paese di immigrazione e di rifugio, che non ha scelto e non che ha voluto.

Andremo ad analizzare le caratteristiche e l'evoluzione di questo fenomeno da un punto di vista storico, legislativo e sociale.

Le politiche attuate, secondo un fenomeno tutto italiano, sono però caratterizzate più dal trascurare il tema, invece basilico per il futuro della nostra Nazione, che dall'affrontarlo. Spesso risolto con misure ad hoc momentanee mosse dal clima politico del momento.

Si andrà inoltre a osservare come l'Integrazione rappresenti l'unica possibile forma positiva di incontro.

L'afflusso di persone, di etnie, religioni, lingue differenti nel nostro paese può rappresentare una grandissima opportunità di crescita e sviluppo o un grande problema; tutto sta a come questo fenomeno viene affrontato e regolato. Vedremo nel dettaglio alcune possibili soluzioni.

Ho voluto concludere con un'intervista che ho avuto la possibilità di fare grazie all'associazione "Diritti per tutti"; ho incontrato alcuni rifugiati africani presenti qui nel territorio bresciano. Attraverso i loro racconti e le loro storie ho potuto realmente capire cosa significa aver dovuto lasciare tutto ed essere rifugiato nel nostro paese.



## Cap. 1 Italia paese di emigrazione

Per parlare di immigrazione ho voluto cominciare dalla nostra storia, dalle nostre migrazioni perché mi sembra che molti in Italia lo abbiano dimenticato. Abbiamo dimenticato il passato che ci ha contraddistinto per secoli come forza lavoro mobile; abbiamo dimenticato delle difficoltà e delle umiliazioni che siamo stati costretti a subire in ogni parte del mondo.

Non c'è regione del nostro territorio che in uno o più periodi storici non sia stata caratterizzata da un'emigrazione di massa. L'Italia dovrebbe guardare alle sue origini per capire dove sta andando, e per comprendere le scelte che dovrebbe fare, perché se qualcuno può realmente sapere cosa comporti l'emigrare, ebbene questo è il popolo italiano.

L'Italia è stata interessata dal fenomeno dell'emigrazione soprattutto nei secoli XIX e XX. Il fenomeno ha riguardato dapprima il Settentrione (Piemonte, Veneto e Friuli in particolare) e, dopo il 1880, anche il Mezzogiorno. Dai porti del mediterraneo partivano infatti ogni giorno navi con migliaia di italiani, che scappavano dalla fame e dalla miseria, diretti principalmente nelle Americhe attratti da un'economia più favorevole.

Nell'arco di poco più di un secolo, un numero quasi equivalente all'ammontare della popolazione che vi era al momento dell'Unità d'Italia (23 milioni nel primo censimento italiano) si trasferì in quasi tutti gli Stati del mondo Occidentale e in parte del Nord Africa.

Come detto, si trattò di un esodo che toccò tutte le regioni italiane. Tra il 1876 e il 1900 interessò prevalentemente le regioni settentrionali, con tre regioni che fornirono da sole circa il 47% dell'intero contingente migratorio: il Veneto (17,9%), il Friuli-Venezia Giulia (16,1%) ed il Piemonte (13,5%). Nei due decenni successivi il primato migratorio passò alle regioni meridionali, con quasi tre milioni di persone emigrate soltanto da Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, e quasi nove milioni da tutta Italia.

Si può distinguere l'emigrazione italiana in due grandi periodi: quello della grande emigrazione tra la fine del XIX secolo e gli anni Trenta del XX secolo (dove fu preponderante l'emigrazione americana) e quello dell'emigrazione in territorio europeo, che ha avuto inizio a partire dagli anni Cinquanta.<sup>1</sup>

La grande emigrazione ha avuto come punto d'origine la diffusa povertà di vaste aree dell'Italia e la voglia di riscatto d'interesse fasce di popolazione, la cui partenza significò per lo Stato e la società italiana un forte alleggerimento della "pressione demografica": infatti in media ogni famiglia aveva ben dieci o più figli. Essa ebbe come destinazione soprattutto l'America del Sud ed il Nord America (in particolare Argentina, Stati Uniti e Brasile, paesi con grandi estensioni di terre non sfruttate e necessità di mano d'opera) e, in Europa, la Francia in primis. Ebbe modalità e forme diverse a seconda dei paesi di destinazione.

A partire dalla fine del XIX secolo vi fu anche una consistente emigrazione verso l'Africa, che riguardò principalmente l'Egitto, la Tunisia ed il Marocco, ma che nel secolo XX interessò pure l'Unione Sudafricana e le colonie italiane della Libia e dell'Eritrea.

In Argentina e negli Stati Uniti si caratterizzò prevalentemente come un'emigrazione di lungo periodo, spesso priva di progetti concreti di ritorno in Italia, mentre in Brasile ed in Uruguay fu sia stabile che temporanea.<sup>2</sup>

Sebbene il fenomeno fosse già presente fin dai primi anni dell'Unità d'Italia è nel 1876 che viene effettuata la prima statistica sull'emigrazione a cura della Direzione Generale di Statistica.

Si stima che solo nel primo periodo partirono circa 14 milioni di individui (con una punta massima nel 1913 di oltre 870.000 partenze), a fronte di una

---

<sup>1</sup> Dati a cura dell'ASEI Archivio Storico Emigrazione Italiana

<sup>2</sup> <http://surdelsur.com/somos/pob40.htm>

popolazione italiana che nel 1900 giungeva a circa 33 milioni e mezzo di persone.

Molti piccoli paesi (in particolare quelli a tradizione contadina) si spopolarono.

Intorno al 1870 l'emigrazione italiana assunse la consistenza di un vero fenomeno di massa.

Nei primi anni ancora disorganizzata e sporadica, l'emigrazione si mantenne intorno ad una media di 135.000 emigrati l'anno, diretti in prevalenza verso paesi europei e mediterranei; dal 1887, a causa dell'aumentata offerta di lavoro del mercato americano, si sviluppò rapidamente l'emigrazione transoceanica e la media annua complessiva raddoppiò, passando a 269.000 unità ( periodo 1887-1900).

La Francia seguita a una certa distanza dall'Austria, dalla Germania e dalla Svizzera, tiene sempre il primo posto tra i paesi di destinazione dell'emigrazione continentale in questo primo venticinquennio; l'Argentina e il Brasile, che assorbono la maggior parte dell'emigrazione transoceanica nei primi vent'anni, si vedono invece rapidamente sorpassare dagli Stati Uniti verso la fine del secolo.

L'incremento dell'emigrazione transoceanica, in valori assoluti e nei confronti di quella continentale (da 18,25% dell'emigrazione complessiva nel 1876 a 47,20% nel 1900), e lo spostamento della sua direzione dall'America Meridionale alla Settentrionale, si devono mettere in comunicazione sia con le mutate condizioni del mercato del lavoro nei paesi americani che con la diversa partecipazione delle varie regioni d'Italia all'espatrio.

Come detto, nei primi anni del Regno emigrarono soprattutto abitanti delle regioni settentrionali più progredite e con popolazione più numerosa; nelle regioni meridionali, meno densamente popolate il fenomeno fu per lungo tempo irrilevante. In pochi decenni il rapporto si invertì sia a causa dell'intenso ritmo di accrescimento demografico sia per le poco floride

condizioni economiche del Sud che non permettevano di assorbire l'eccesso di manodopera.

Negli ultimi anni del secolo XIX, le quote fornita all'emigrazione complessiva dall'Italia settentrionale diminuì (da 86,7% nel 1876 a 49,9% nel 1900) mentre crescevano quelle dell'Italia meridionale e insulare (da 6,6% a 40,1%) e dell'Italia centrale (da 6,7 a 10%).

Assistita, organizzata e diretta laddove maggiori fossero le possibilità di occupazione, l'emigrazione italiana, per quanto con andamento irregolare dovuto alle crisi attraversate dai paesi di destinazione, tende ad aumentare, nei primi anni del secolo XX; la media annua nel 1901-1913 sale a 626.000 emigranti e il rapporto con la popolazione del Regno, nel 1913 tocca i 2.500 emigranti per ogni 100.000 abitanti, pari a un quarantesimo circa dell'intera popolazione.

E' soprattutto l'emigrazione dall'Italia meridionale e insulare che si sviluppa, giungendo a sorpassare quella dell'Italia settentrionale: 46% contro 41% dell'Italia settentrionale e 13% della centrale, su un totale di più di 8 milioni del periodo 1901-1913.

Ciò spiega anche l'assoluto prevalere, nel periodo, dell'emigrazione transoceanica sulla continentale (il 58,2% contro il 41,8%). Gli emigrati dell'Italia meridionale, prevalentemente addetti all'agricoltura e braccianti, costretti all'espatrio dalla povertà dei loro paesi erano disposti ad accettare qualsiasi lavoro e anche a stabilirsi definitivamente all'estero, nelle terre d'oltremare; la situazione agricola disperata infatti, determinò l'urgente necessità di emigrare a tutti i costi da quest'area, riassunta dal meridionalista Francesco Saverio Nitti nella celebre espressione "O emigranti o briganti".

Al contrario, l'emigrazione dall'Italia settentrionale, più altamente qualificata e, in generale temporanea, era per lo più assorbita da paesi europei, da cui si poteva prevedere anche un ritorno.<sup>3</sup>

Tra i paesi di destinazione dell'emigrazione continentale, la Svizzera passò al primo posto superando la Germania, l'Austria e la stessa Francia; nell'emigrazione verso paesi d'oltremare si accentuò invece il primato degli Stati Uniti, dove si diressero, dal 1901 al 1913, oltre tre milioni di italiani, contro i 950.000 dell'Argentina e i 393.000 del Brasile. Gli alti salari offerti dal mercato nordamericano, la diminuzione delle terre libere nei paesi dell'America Meridionale, la maggior facilità e rapidità di guadagni, consentita dalla grande industria degli Stati Uniti, concorsero a dirottare il flusso dell'emigrazione dall'Italia.

Il venir meno del vincolo fondiario, che lega l'emigrato al paese d'arrivo e il diminuito costo dei trasporti favorirono una minor durata dell'espatrio: molti lavoratori decisero di investire i loro risparmi in Italia, prevalentemente in acquisto di terre o nelle case di proprietà. Ciò che oggi giorno allo stesso modo fanno numerosi immigrati presenti nel nostro paese.

Fino al varo della prima legge sull'emigrazione, che avvenne nel 1888, prevalse un atteggiamento di diffidenza verso coloro che partivano; puntualmente rispecchiato dall'ordinamento legislativo e dai provvedimenti amministrativi. Varie circolari, emanate nel corso degli anni Settanta, documentano un atteggiamento ostile basato su considerazioni economiche come l'aumento dei salari e etico-morali-religiose (la dissoluzione della famiglia).

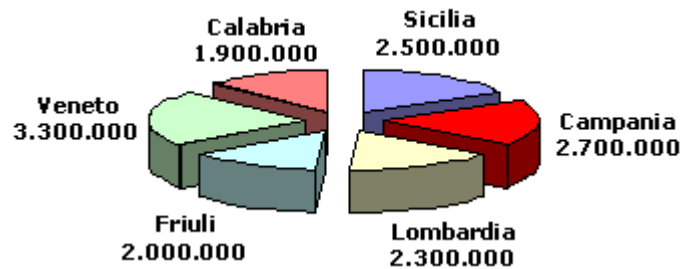
L'emigrante era considerato pertanto pericoloso.

A partire dal 1888, la grande emigrazione trovò un riconoscimento ufficiale, la legge riconobbe per la prima volta la libertà di emigrare. Negli anni successivi prevalse il fronte unitario di quanti videro nell'emigrazione uno strumento di

---

<sup>3</sup> Gozzini Giovanni, *Le migrazioni di ieri e di oggi. Una storia comparata*, Mondadori, 2010, pp 13-18

miglioramento sociale e economico del paese (le rimesse), e arrivarono leggi per la tutela dei migranti e dei moti migratori.



Emigrazione italiana 1876 - 1976

Regioni a maggiore emigrazione

Si emigrava per scelta individuale, senza alcuna forma di tutela. Come detto, fu del 1888 la prima legge che introdusse alcune norme di tutela e del 1901 quella che ne perfezionò le carenze.

Nel periodo compreso tra le due guerre mondiali le migrazioni internazionali ristagnarono principalmente per le restrizioni legislative introdotte dai paesi di accoglienza (come, ad esempio gli Stati Uniti) e per la scarsa predisposizione del regime fascista all'emigrazione definitiva degli italiani, poiché aveva interesse a utilizzarli internamente e nelle colonie e perché la considerava una pubblicità negativa per il Regime.

Dopo la seconda Guerra mondiale riprese un'intensa emigrazione verso l'estero, ritenuta funzionale allo sviluppo dell'Italia a fronte della fragilità della struttura industriale e dell'arretratezza del mondo agricolo; nel contempo, avviandosi il Nord del Paese più velocemente verso la ripresa, milioni di persone si spostarono in quelle regioni dal Meridione, profondamente

segnato, quindi, contemporaneamente da due consistenti e differenti esodi. I flussi verso l'estero e i flussi verso il Nord d'Italia.<sup>4</sup>

### 1.1 Difficoltà e pregiudizi verso gli Italiani

E non si pensi che il nostro modo di emigrare fosse migliore o differente da quello che vediamo oggi; che il modo di comportarci e di vivere le situazioni di discriminazione ci abbiano in qualche modo contraddistinto.

Non è così. Non c'è stereotipo rinfacciato agli immigrati di oggi che non sia stato rinfacciato, un secolo o solo pochi anni fa, a noi Italiani. L'essere immigrati irregolari; lo siamo stati anche noi: a milioni, tanto che i consolati stranieri ci raccomandavano di pattugliare meglio i valichi alpini e le coste, non per gli arrivi ma per le partenze. Le condizioni igieniche precarie che la povertà e la precarietà portano; le abbiamo subite anche noi, al punto che il prete irlandese Bernard Lynch teorizzava che "Gli italiani riescono a stare in uno spazio minore di qualsiasi altro popolo ad eccezione dei cinesi." La prostituzione: gli archivi sono pieni di documenti che raccontano la tratta di donne italiane finite fino ai bordelli di Porto Said o del Maghreb. Rubare il lavoro; gli italiani sono stati insultati, picchiati, impiccati, massacrati, con l'accusa di rubare il lavoro agli altri in ogni parte del mondo. Importare criminalità, la situazione di marginalità rende più facile il delinquere, e questo ha riguardato anche noi.

Perfino l'accusa più nuova dopo l'11 settembre, cioè che tra gli immigrati vi siano dei "terroristi", è per noi vecchissima: a seminare terrore nel modo per un paio di decenni, furono infatti anarchici italiani. Come Mario Buda un fanatico romagnolo che il 16 settembre del 1920 fece saltare in aria Wall Street fermando il respiro di New York ottant'anni prima di Osama Bin Laden.

---

<sup>4</sup> Dati CESTIM Centro Studio Immigrazione Onlus

Furono tantissimi i linciati in America: dal 1880 al 1930 almeno 3943. Nella stragrande maggioranza (3220) si trattava di neri, assassinati spesso per motivi futili. Dei bianchi (723) buona parte erano immigrati.

Nell'archivio storico del ministero degli esteri, scrive in *Petrosino* Arrigo Petacco sono ancora conservati centinaia di fascicoli relativi a linciaggi di italiani negli Stati Uniti.

Un articolo dell'*Araldo* di New York datato 1903 è furente per l'ennesimo linciaggio di tre nostri connazionali e se la prende anche con la mollezza del nostro Governo che aveva commesso "l'infamia di accettare per la vita di tre connazionali uccisi la miseria di cinquemila dollari". Il governo americano pagava infatti un risarcimento dopo fatti simili, sebbene certi giornali locali lo criticassero come sperpero di denaro pubblico.

In una vignetta amarissima di un giornale italo-americano dell'epoca, il Segretario di Stato Americano porgeva una borsa all'ambasciatore d'Italia e commentava "Costano tanto poco questi italiani che vale la pena linciarli tutti quanti".

Dall'altra parte del mondo, anche in Australia divampa la xenofobia verso i *Dings*, come venivano chiamati gli italiani richiamando al dingo, il cane selvatico. Anche in questa parte del continente spiega Flavio Lucchesi in *Cammina per me, Elsie* citando Richard Bosworth, si andava sviluppando quel problema razziale che portò alcuni commentatori dell'epoca a dire che "L'Africa cominciava da qualche parte nella penisola italiana" e che "L'Italia era l'ultima delle grandi potenze perché razzialmente imperfetta".

Nel 1934 dopo un incidente in un bar a Kalgoorlie citando il Daily Mirror "Migliaia di minatori australiani armati di fucile uscirono dalle miniere e dagli accampamenti per una battaglia campale dando l'assalto inferociti a tutti gli alberghi, i caffè, i negozi, le case dei circa 500 italiani e dei loro amici slavi che vivevano nella zona. Gli italiani scapparono nel deserto per far ritorno nelle loro case giorni dopo". Il bilancio fu di 3 morti e decine di feriti. Più 5



hotel, 4 club, 2 pensioni, 8 caffè, 45 case e 68 baracche saccheggiate, incendiati e distrutti. La più grande aggressione xenofoba, dopo quella ai danni degli aborigeni, vistasi nell'emisfero australe.

Sempre in Australia si invitava le donne a non sposarsi con gli italiani, "*Keep the Australia white*" questo era lo slogan evitando l'"*Olive-skinned influx*", infatti la nostra pelle mediterranea era considerata color oliva.

Nell'1925 Filippo Sacchi inviato in Australia per il *Corriere della Sera*, ci riferisce anche delle proteste della gente per la comparsa di insegne in italiano; "Se andiamo avanti così illustrava un giornalista locale, tra qualche anno nel Queensland vedremo i policeman con un cappello da carabiniere e le gondole nel Johnson River".<sup>5</sup>

Parole già sentite, situazioni già vissute in tempi recenti, che dovrebbero far molto pensare.

Tornando in America citando Erik Amfitheatrof "In un solo isolato di caseggiati che totalizzava 132 stanze, vivevano 1324 emigrati italiani, per lo più uomini, che dormivano in letti accastellati a più di dieci persone per camera"<sup>6</sup> o ancora come descrive la giornalista Amy Bernardy un quartiere abitato da italiani nel 1913 a St.Luis "Fila di latrine, mucchi di cenere, concime, immondizia, cadaveri di sorci e talpe frequentissimi, cenci, detriti, rifiuti, penne di polli, vecchi arnesi, avanzi di materassi sporchi [...] la fontana è inaccessibile per il cumulo di sporcizia che la circonda, i bambini e le bambine vivono e giocano in mezzo a questo orribile semenzaio di malattie e di corruzione".

O come scrive T.Rosati sulle condizioni di viaggio dei nostri immigrati: "L'emigrante si sdraia vestito e calzato sul letto, ne fa deposito di fagotti e valige, i bambini vi lasciano urine e feci, i più vi vomitano, tutti in una maniera o nell'altra l'hanno ridotto dopo qualche giorno a una cuccia da cane. A

---

<sup>5</sup> Stella Gian Antonio, *L'orda. Quando gli albanesi eravamo noi*, Bur Editore, 2002, pp.22-28

<sup>6</sup> Erik Amfitheatrof, *The children of Columbus. An informal history of the Italians in the new world*, Little, 1973 p.65

viaggio compiuto, quando non lo si cambia, ciò che accade spesso, è lì come fu lasciato, con sudiciume e insetti, pronto a ricevere un nuovo partente. Ogni tanto scoppia un'epidemia, come quella di colera che colpì nel 1884 la *Matteo Bruzzo* che seminò la morte tra i passeggeri.

Per non andare troppo lontano nel tempo, era il 1964 quando Tarciso Carlet questo raccontava sulla sua esperienza di emigrato a Zurigo: “Gli appartamenti non ce li vogliono dare, dove ci sono alloggi sfitti c'è spesso il cartello “Non si accettano italiani”. Quando si telefona, appena sentono di dove siamo mettono giù il ricevitore senza spiegazioni. [...] A noi italiani danno le cantine, i pollai, le stamberghe per gli attrezzi”.

Per quanto riguarda l'emigrazione clandestina, che come scrive lo storico Ruggero Romano, è sempre stata parallela a quella ufficiale, fin dal primissimo esodo in America, quando all'elenco dei passeggeri ufficiali delle navi, andava aggiunto un numero almeno pari di clandestini. Come Giovanni Martini, che sbarcò di nascosto e senza documenti in quell'America che anni dopo avrebbe servito come trombetta del generale Caster nel famoso Settimo Cavallegeri.

O le migliaia di italiani che hanno sfidato la sorte e che sono morti affidandosi a *passeur* che per cinque mila lire facevano valicare in segreto le Alpi ai nostri connazionali in cerca di una vita migliore. A molti scoperti dalla *gendarmérie* venivano offerte due alternative, l'espulsione immediata o l'arruolamento nella *Légion étrangère*.<sup>7</sup>

Ho voluto iniziare proprio dalla nostra storia, una storia di centenaria migrazione, proprio perché sembra che molti si siano dimenticati da dove veniamo. Si siano dimenticati di quanto sia tragico il dover lasciare tutto, il proprio paese, la propria famiglia, la propria cultura, la propria lingua. Non per scelta, ma perché costretti dalla fame, dalla mancanza di lavoro, dalla povertà.

---

<sup>7</sup> Storico corpo militare dell'esercito francese

Una storia fatta di discriminazioni, che abbiamo subito ovunque siamo emigrati. Spesso infatti si ricordano quegli italiani che hanno fatto fortuna all'estero, dimenticandosi di quanto sudore e sangue vi sia dietro. Di tutti coloro che sono morti sulle navi diretti nelle Americhe, o di freddo sul San Bernardo d'inverno.

Ci si dimentica delle condizioni di vita che avevano i nostri connazionali minatori in Belgio, dei cartelli "*vietato ai cani e agli italiani*" che popolavano i locali svizzeri. Delle donne italiane vendute ai bordelli di mezzo mondo, e della quantità di tesi razziali che manifestavano la nostra inferiorità.

Da un popolo che ha subito tutto questo, proprio perché lo ha provato sulla propria pelle ci si aspetterebbe più comprensione.

## Cap.2 Transizione: da punto di partenza a meta di arrivo

E' la metà degli anni Settanta, l'Italia vive una fase di sviluppo, raggiunge quasi la piena occupazione e il benessere si diffonde. Si esaurisce la spinta migratoria del Mezzogiorno verso il Nord. Le lotte sindacali consentono ai lavoratori e alle lavoratrici di raggiungere livelli elevati di diritti.

Ed in questi anni, poco alla volta, attratti dalle imprese che cercano manodopera, entrano in Italia lavoratori provenienti da Marocco, Tunisia, Senegal. Gli arrivi si intensificano, ma non creano allarme sociale né diffidenza. Gli immigrati vivono nell'economia informale e irregolare, fanno i braccianti agricoli, i marinai di fatica sui pescherecci, i manovali edili, i lavapiatti nei ristoranti, ogni tipo di lavoro servile che ormai gli italiani non vogliono più fare; e rapidamente, da alcune zone del nostro paese si stabiliscono ovunque, al Nord, al Centro, al Sud, soprattutto nelle città ma anche nei piccoli centri.

E così senza saperlo, senza esserne consapevoli, senza averlo scelto, grazie alla crescita dell'economia e delle imprese, l'Italia passa in modo repentino da paese di emigrazione a paese di immigrazione.

L'Italia, tra gli Stati membri dell'Unione Europea, è il caso più significativo di passaggio da paese di emigrazione a paese di immigrazione. Come negli altri Stati membri che fanno parte del cosiddetto "modello mediterraneo", l'immigrazione nel Bel Paese iniziò a manifestarsi in un contesto caratterizzato da un andamento demografico negativo.

Il periodo fino agli anni Ottanta fu quello della neutralità, che per una parte della popolazione equivaleva anche a semplice curiosità nei confronti degli stranieri e per altri a una quasi completa indifferenza. Trovavano ancora applicazione le norme di pubblica sicurezza del 1931 (Regio Decreto del 18 giugno 1931, n. 773, articoli 142-152), quando l'Italia era una realtà rigorosamente monoculturale. L'atteggiamento ambivalente della società fu, comunque, temperato dall'atteggiamento positivo del mondo sociale, dai sindacati alle associazioni di volontariato e alla Chiesa.

Si verificò, poi, la prima presa in carico del problema e iniziarono anche ad apparire i primi segni di estraneità. Dalla metà degli anni Ottanta alla metà degli anni Novanta seguì la fase che potremmo dire dell'emergenza. L'approdo in Italia diventava sempre più appetibile e la normativa vigente cominciava a mostrare i suoi limiti.

Nel 1975, quando i primi immigrati raggiungono le nostre coste, sono ben 820.000 gli italiani che lasciano la nostra terra (contro le 770.000 persone che partono dalla Turchia, le 540.000 dalla Jugoslavia, le 320.000 dalla Spagna). Quando cominciano ad arrivare i primi immigrati, gli italiani sono ancora un popolo di emigranti. Ma solo dieci anni dopo, a metà degli anni Ottanta, gli italiani non emigrano più e l'Italia riconosce il permesso di soggiorno a 210.000 stranieri residenti, che diventeranno 410.000 nel 1988 e 933.000 nel 1992.

E proprio il 1992 è considerato dall'Istat l'anno di riferimenti per l'analisi dell'evoluzione della presenza straniera nel nostro paese, che già nel 2005 aveva superato i 2 milioni di stranieri residenti. Pochi per la media europea, ma tantissimi per un paese che non ha mai avuto interesse a controllare le frontiere che i suoi cittadini erano sempre sul punto di varcare.

Eppure a provocare la paura di questa "invasione" non è stata solo la rapidità del fenomeno ma anche il fatto che per lungo tempo, gli Italiani e in particolare le loro classi dirigenti, hanno considerato l'immigrazione come un elemento transitorio e di scarso rilievo, mai affrontando il discorso pienamente e commettendo un grave errore di lungimiranza.

In Italia la politica dell'immigrazione si fondava e in parte ancora oggi si fonda, su ingressi irregolari che convivono con l'economia nascosta del nostro mercato. Un dato chiarisce l'eccentricità del modello italiano, dal 1986 a oggi ci sono state in Italia ben sei sanatorie, con un modus operandi tutto nostrano. Stretta politica di ingressi regolari, ingressi clandestini, successiva sanatoria.

Cioè non permettiamo agli immigrati di entrare nel nostro paese legalmente, non li vogliamo, ma una volta che entrano illegalmente con tutte le problematiche che questo comporta (mafie, lavoro nero, illegalità), ci rendiamo conto di averne bisogno e li trasformiamo da illegali a legali.

Il primo intervento legislativo che cerca di regolare il fenomeno dell'immigrazione in Italia arriva soltanto nel 1986 con la Legge 943 del 30 dicembre. Il nostro ordinamento non prevedeva affatto la figura dell'immigrato, ma solo quella dello straniero. La legge riconosceva l'esistenza del lavoro degli immigrati ma lo considerava un fatto eccezionale, da circoscrivere e scoraggiare, perché percepito come concorrente con gli interessi degli occupati e disoccupati nazionali. L'assunzione regolare di stranieri era molto complicata, mentre facile era la caduta nell'irregolarità.

Il sociologo Maurizio Ambrosini così si pronuncia sulla situazione “Prevale ancora, nell’immaginario collettivo l’idea dell’Italia povera, gravata da problemi sociali irrisolti, che non ha opportunità da offrire ne tanto meno risorse da condividere. Questo concorrerà a produrre l’immagine di una immigrazione miserabile e superflua. Da aiutare con compassione o da respingere, a seconda degli stati d’animo, dei fatti di cronaca e delle convenzioni politiche.”<sup>8</sup>

Bisogna attendere l’estate del 1990 per vedere varata la prima legge organica sull’immigrazione, si tratta della Legge 39/90 detta anche “Legge Martelli”, approvata sull’onda di tensioni e polemiche connesse con l’emergere di conflitti sociali dovuti all’immigrazione clandestina che porto ai fatti di violenza di Villa Literno con l’uccisione di Jerry Masslo.

## 2.1 Jerry Masslo: uno tra tanti

Ho voluto qui raccontare la storia di Jerry, simile a molte altre purtroppo; in rappresentanza di tutti coloro che sono morti nell’anonimato e che hanno aiutato a far in modo che questo paese cresca.

Masslo nasce in Sudafrica nel 1959. Da studente politicamente attivo, Jerry Masslo aveva simpatie per i movimenti per i diritti della popolazione "coloured" come l'African National Congress che avevano deciso di opporsi all'Apartheid.

Nel 1988 Insieme al fratello decise di imbarcarsi clandestinamente per l'Europa; aiutati da un loro amico marinaio, nascosti in una scialuppa di salvataggio con viveri ed acqua per il viaggio, su una nave cargo nigeriana. Durante il viaggio, a causa di una violenta febbre che colpì suo fratello, Jerry Masslo fu costretto a scendere dalla nave alla ricerca di farmaci, in Nigeria. Acquistati i farmaci però non riuscì più a risalire sulla nave che salpò

---

<sup>8</sup> Romano Davide, *L'integrazione: una sfida alla convivenza nella società multiculturale italiana*, Tesi triennale Scienze e tecniche psicologiche, Brescia, 2010, pp.4-5

proseguendo il suo tragitto. Jerry non fu mai più in grado di avere notizie di suo fratello.

Per raggiungere l'Europa fu costretto a vendere gli unici oggetti di valore che aveva, un bracciale ed un orologio, ricordo del padre, per poter comprare un biglietto d'aereo per Roma-Fiumicino, dove atterrò il 21 marzo del 1988.

Al suo arrivo a Roma Jerry Masslo fece immediatamente domanda d'asilo politico alle autorità di pubblica sicurezza, le quali, istruite a norma del principio della "limitazione geografica"<sup>9</sup>, furono obbligate a notificare un diniego, perché l'asilo politico poteva essere richiesto solo dai cittadini dei paesi dell'Est Europa, per cui un cittadino di un paese africano non poteva avvalersi di questo diritto in Italia. Di fronte al diniego opposto dalla Polizia, Jerry Masslo chiese ed ottenne di essere messo in contatto telefonico con la sede italiana di Amnesty International, che dopo avere ascoltato la sua storia lo mise in contatto con l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

Alle sollecitazioni dell'UNHCR presso il Ministero dell'Interno, fu contestato dai funzionari del Viminale che la richiesta non poteva essere accolta in quanto, oltre alla "riserva geografica", erano interessati dagli "accadimenti in Sudafrica una pluralità di suoi connazionali senza però denotare intenti persecutori diretti e personali nei confronti del richiedente". La decisione definitiva e non impugnabile però consentiva il rilascio di Jerry Masslo, dopo due settimane di trattenimento in una cella dell'aeroporto di Roma-Fiumicino; in quanto all'epoca non era previsto alcun meccanismo coercitivo di accompagnamento alla frontiera. Poteva rimanere in Italia sebbene senz'alcuno status giuridico definito.<sup>10</sup>

In seguito Jerry Masslo, accolto presso una struttura della Comunità di Sant'Egidio, la "Tenda di Abramo", fece domanda di espatrio per il Canada.

---

<sup>9</sup> Offriva la possibilità di limitare gli obblighi della Convenzione di Ginevra ad avvenimenti verificatisi in Europa, vedi Cap.4

<sup>10</sup> <http://stranieriinitalia.it/>

Nel frattempo insieme a tanti altri nella sua stessa condizione, si spostò nel Sud Italia in cerca di qualche lavoro stagionale.

Le condizioni di vita delle migliaia di immigrati che già da alcuni anni raggiungevano Villa Literno, per cercare lavoro nelle campagne, erano durissime. Villa Literno alla fine degli anni Ottanta era una città di circa 10.400 abitanti, che viveva prevalentemente di agricoltura, in cui un ruolo preponderante era svolto dalle attività economiche collegate al controllo del territorio da parte del clan dei casalesi.

I campi di pomodoro, durante il periodo della raccolta, richiedeva un massiccio impiego di forza lavoro bracciantile, non disponibile tra gli italiani alle condizioni economiche dei produttori. Per questo motivo la città cominciò a diventare meta degli immigrati, che seguivano la stagionalità dei lavori in agricoltura, spostandosi di volta per volta nelle località dove veniva richiesto il lavoro, attraverso delle vere e proprie catene di richiamo. Durante il periodo della raccolta del pomodoro la popolazione immigrata raggiungeva anche le quattromila unità.

Jerry Masslo, ogni mattina all'alba, insieme a centinaia di immigrati, si recava nei campi. Il lavoro poteva durare anche quindici ore al giorno e veniva pagato pochissimo.

A causa del numero di immigrati sempre crescente nella zona, si moltiplicarono azioni di intolleranza verso gli stranieri, con numerosi casi di intimidazione e aggressione a sfondo razziale.

Quasi al termine della stagione di raccolta nei campi, la sera del 24 agosto 1989, Jerry Masslo si era ritirato nel capannone, dove dormiva con altri 28 immigrati. Un gruppo di quattro persone, con i volti coperti, fece irruzione con armi e spranghe chiedendo che venissero consegnati loro tutti i soldi che avevano addosso. Per gli immigrati, che non avevano altro sistema che conservare tra i loro indumenti tutto il denaro guadagnato, significava dover



consegnare agli assalitori tutto ciò che avevano guadagnato in due mesi ed oltre di lavoro massacrante. Al rifiuto di consegnare il denaro Jerry fu ucciso.

Sono passati quasi trent'anni ma le immagini di qualche anno fa a Castelvolturmo ci dimostrano che veramente poco è cambiato e questo ci deve far riflettere su cosa si sia realmente fatto a livello nazionale in questi anni.

Fu un atto di puro odio, in un contesto di forte presenza "irregolare" di migliaia di lavoratori stranieri, soprattutto africani, nel territorio casertano. Caserta diventò così un simbolo, e anche una rivelazione, di un processo spontaneo, incontrollato, inavvertito, di costanti arrivi di rifugiati e immigrati extraeuropei in Italia.

Ci volle la morte di Jerry Masslo per spingere di colpo i media, e più avanti la politica, a occuparsi di un nuovo fenomeno: quello appunto, della grande trasformazione della società italiana, dell'inizio di una nuova composizione della popolazione.

Come sempre in Italia, purtroppo, ci fu bisogno di una tragedia, di una morte assurda per smuovere le coscienze e affrontare problematiche e situazioni che per troppo tempo erano state evitate e rimandate.

Come sempre in Italia le leggi arrivano in ritardo e inadeguate, secondo un modello miope, basato sull'idea che l'immigrazione non sia necessaria. Rare sono le politiche di integrazione, così che lo status del cittadino straniero rimane difficile e incerto.

Questo modello veicola un forte messaggio culturale: gli immigrati sono estranei, non richiesti, visibilmente poveri, portatori di problemi nuovi in un paese che ritiene di averne troppi; Ciò rivela una percezione marginale della realtà, perché i flussi crescono e si affermano diventando una componente strutturale dell'economia e della società.

La società civile si mobilitò. Nell'ottobre 1989 ebbe luogo la prima grande manifestazione contro il razzismo e a favore della concessione di un permesso di soggiorno per immigrati e rifugiati, alla quale parteciparono decine di migliaia di italiani, africani, sudamericani, cittadini dei paesi dell'Europa dell'Est e rifugiati del Medio Oriente.

E' stata una delle più grandi manifestazioni sul tema dell'immigrazione e del diritto d'asilo fino ad oggi mai organizzata, e forse l'unica a provocare un'immediata risposta politica. Claudio Martelli, allora vicepresidente del Consiglio dei ministri, considerando la materia di urgenza assoluta, ricorse infatti ad un decreto legge.<sup>11</sup>

## 2.2 Il legame tra immigrazione e criminalità

Ma è vero che gli stranieri delinquono più degli italiani e che sono portatori di criminalità? Attorno a questo interrogativo, da anni è aperto un dibattito. C'è chi sostiene che la presenza di stranieri presupponga una maggiore diffusione di comportamenti criminali, e chi ritiene che gli immigrati siano soggetti a discriminazione ed eccesso di zelo da parte degli amministratori della giustizia.

Credo abbia ragione Marzio Barbagli nel suo libro "Immigrazione e reati in Italia" quando afferma che il tema è delicato e difficile e che sia illuminante la sua osservazione secondo la quale, dati alla mano, la relazione tra immigrazione e criminalità varia nello spazio e nel tempo: "Ciò significa che mentre in tutte le società i reati vengono commessi più spesso dagli uomini che dalle donne, molto più spesso dai giovani che dalle persone di mezza età o da quelle anziane, ci sono periodi storici e paesi nei quali gli immigrati rispettano maggiormente le leggi degli autoctoni, e altri in cui avviene l'opposto.

---

<sup>11</sup> Guglielmo Pepe "Scende in piazza l'Italia antirazzista, La Repubblica, 07 Ottobre 1989

La variazione nello spazio e nel tempo della relazione tra immigrazione e criminalità dipendono, soprattutto, dalle diverse condizioni che gli immigrati trovano nel paese d'arrivo, dalla facilità che incontrano ad integrarsi, dal rapporto tra le loro aspirazioni e la possibilità che hanno di realizzarle". Ed è per questo che il più grande problema è rappresentato dallo stato di clandestinità poiché riduce le possibilità e aumenta l'esposizione all'illegalità e alla devianza. In una pubblicazione del 1994 l'Istat ha rilevato che "una considerevole quota di immigrati, non trovando quelle aspettative di inserimento sperato, ha finito per costituire un serbatoio inesauribile di manovalanza criminale a basso costo".

La criminalità rappresenta spesso l'unica via possibile che si presenta agli immigrati per sopravvivere in mancanza di possibilità e integrazione nella società di accoglienza.

Lo stereotipo dell'immigrato usurpatore è alimentato da un'immagine virtuale che corrisponde poco alla realtà: maschio, mentre la metà degli immigrati reali è composta da donne; musulmano, mentre la metà è di religione cristiana e cattolica; albanese o marocchino mentre le comunità straniere presenti nel nostro territorio sono più di cento.

Secondo l'analisi di Andrea de Bonis e Marco Ferrero, le politiche italiane dell'ultimo decennio si basano su un'idea di immigrazione portatrice di conflittualità sociale, che ha imposto scelte ispirate non semplicemente al mero contenimento degli ingressi, bensì anche ad una vessatoria negazione dei diritti degli immigrati già regolarmente soggiornanti.

Giovanni Zincone ha coniato per tale situazione il concetto di "Interazione a basso conflitto": limitare i diritti degli immigrati per favorirne l'accettazione da parte della popolazione autoctona, la quale dovrebbe sentirsi rassicurata della subalternità giuridica dei nuovi arrivati. Si genera così un paradosso: la negazione dei diritti è fatta passare come uno strumento di integrazione mentre si lascia nell'incertezza la permanenza dell'immigrato nel paese.

“Cerchiamo soluzioni individuali a problemi che sono comuni” scrive Bauman. E così gli stranieri, il povero, diventano bersagli, facili prede di problemi ben più radicati.

Nella società in cui viviamo ci sono due modi per soluzioneare i problemi e costruire una comunità. Uno è quello sbrigativo di togliere le panchine nei luoghi di incontro degli immigrati per evitare che si possano sedere; l'altra strada è l'interculturalità, riconoscere il legame d'interdipendenza che ci lega e lavorare per una coesistenza, cammino sicuramente più difficile ma l'unico che può portare a dei risultati duraturi.<sup>12</sup>

### Cap. 3 Immigrazione e il suo percorso legislativo in Italia

#### La “legge Foschi” (943/1986) e la regolamentazione del lavoro

Il primo intervento legislativo sull'immigrazione si attuò nel 1986, con la legge 943. La Costituzione, all'articolo 10, comma 2, dispone che “la condizione giuridica dello straniero in Italia è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”.

Fino alla legge del 1986 continuarono comunque a trovare applicazione le norme di pubblica sicurezza del 1931 e così molti aspetti in materia di soggiorno e di collocamento furono soggetti a discrezionalità amministrativa e regolati con circolari ministeriali. Per questo la Corte costituzionale, con la famosa sentenza n. 46 del 20 gennaio 1977, ritenne “... di dover affermare che la materia in esame, per la delicatezza degli interessi che coinvolge, merita un riordinamento da parte del legislatore che tenga conto dell'esigenza di consacrare in compiute e organiche norme le modalità e le garanzie di esercizio delle fondamentali libertà umane collegate con l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia”.

---

<sup>12</sup> Vedi nota n.8

Negli anni Settanta i cittadini stranieri erano meno di 300.000 unità, per un terzo comunitari. La loro presenza si rafforzò negli anni successivi.

In questo periodo divennero restrittive le legislazioni dei paesi europei che fino ad allora erano stati uno sbocco per i flussi migratori e l'Italia iniziò a essere considerata una meta appetibile.

Il Parlamento proseguì i suoi lavori e approvò le “Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine” (legge del 30 dicembre 1986, n. 943), proprio allo scadere della legislatura. In ambito sociale questa fu detta “legge Foschi”, con riferimento al parlamentare marchigiano che si adoperò per la sua approvazione.

Merito principale della legge 943/86 è stato quello di avviare la politica di regolarizzazione, provvedimento che, nel volgere di un biennio, consentì l'emersione dalla marginalità di circa 120.000 lavoratori; comunemente chiamata sanatoria, da allora ha caratterizzato la politica italiana sull'immigrazione.

La legge ribadiva un'evidenza, i lavoratori stranieri non potevano essere discriminati in quanto alle condizioni del lavoro e di salario, e fissava delle regole sul diritto al ricongiungimento familiare dei lavoratori stranieri presenti in Italia in conformità alle prescrizioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.<sup>13</sup>

Le nuove norme si occupavano in prevalenza di aspetti lavorativi, con l'intento di collegare domanda e offerta di lavoro; vale a dire inserimento occupazionale dall'estero previo accertamento della indisponibilità degli italiani; creazione di liste di lavoratori residenti all'estero interessati a essere assunti da un'impresa italiana e prime previsioni in materia di tutela, alloggi, formazione professionale, lingua d'origine e programmi culturali. E anche l'ipotesi, che sarebbe poi stata ripresa anni dopo, di reinserimento dei

---

<sup>13</sup> Centro Studi e Ricerche Idos, *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*, Edizioni Idos 2011 pp.27-33

lavoratori nei paesi di origine al termine del soggiorno, utilizzando anche l'apposito "fondo per il rimpatrio" costituito per assicurare il ritorno ai nuovi venuti.

In questi anni il fenomeno migratorio acquisì visibilità, pur senza poter ancora essere considerato un fenomeno epocale, e, secondo una costante che caratterizzerà il contesto italiano, atteggiamenti di apertura cominciarono a convivere con una mentalità restrittiva.

### La Legge Martelli (39/1990) e la regolamentazione del soggiorno

Mentre il mercato riversava sempre più immigrati nel nostro territorio, a cui affidava i lavori umili e sgraditi agli italiani, la nuova legge non conobbe un'applicazione pari alle necessità perché le amministrazioni pubbliche erano lente, gli interventi eccessivamente discrezionali, le interpretazioni restrittive.

L'informazione era carente, i provvedimenti di regolarizzazione avevano effetti limitati e i meccanismi di ingresso risultavano insufficienti rispetto alla crescente pressione migratoria.

La carenza più grave consisteva nella mancanza di nuove norme sull'ingresso e il soggiorno dei cittadini stranieri, delle quali non si era occupate le legislazioni passate, limitandosi agli aspetti lavorativi.

Questa legge, contraddistinta dall'imponente sanatoria<sup>14</sup> che l'ha accompagnata, fu caratterizzata da un'impostazione severamente restrittiva delle condizioni d'ingresso nel paese, anche al fine di venire incontro alle richieste che provenivano dagli altri paesi europei, preoccupati degli stranieri che, passando dall'Italia, giungevano irregolarmente sul loro territorio.

Sarà la legge 39/90 a pensare per prima alla programmazione dei flussi migratori, prevedendo decreti interministeriali annuali. Questi decreti annuali,

---

<sup>14</sup> Regolarizzazione di stranieri che risiedono illegalmente nel territorio dello Stato; come visto molteplici nella storia italiana, caratterizzate da forme e modi differenti.

che stabilivano un contingentamento degli ingressi per lavoratori stranieri, richiesti dai datori di lavoro italiani, non erano assolutamente in grado di affrontare il fenomeno, in quanto queste quote venivano fissate a livelli drasticamente bassi (un anno il contingente viene addirittura dichiarato pari a zero) e come sempre i decreti giungevano con forte ritardo.

Dopo un breve periodo, il sistema migratorio italiano finisce quindi per assestarsi su un doppio binario: ingressi regolari e irregolari e dell'assenza di un vero processo di stabilizzazione degli stranieri già presenti.

Fu caratterizzata dal varo di una sanatoria generalizzata, anche a prescindere dal rapporto di lavoro, a beneficio di quanti fossero in grado di dimostrare di essere entrati in Italia entro il 1990 (ne beneficiano circa 220.000 persone).

In materia sociale ci fu la creazione di un fondo per finanziare i centri di accoglienza, disposizioni per l'equiparazione dei titoli di studio e la assunzione di assistenti sociali alle dipendenze degli uffici del Ministero del lavoro.

La legge Martelli introduce l'obbligo del "visto" per quasi tutti i paesi dai quali provengono i flussi migratori, riforma i controlli di frontiera e attribuisce una grossa importanza alle espulsioni, viste come strumento non solo di repressione dei comportamenti di singoli stranieri ma anche come strumento di contrasto dell'immigrazione irregolare in quanto tale.

La procedura d'espulsione dei cittadini stranieri, sia di quelli irregolari, sia di quelli che abbiano riportato condanne penali per una serie di reati specifici diventa una pratica molto diffusa; la prefettura dispone le espulsioni attraverso un decreto e l'espulso ha quindici giorni per lasciare l'Italia, a meno che non venga disposto l'accompagnamento coatto presso la frontiera per particolari motivi di ordine pubblico.

È con il tracollo dei regimi dell'Europa Orientale (simboleggiata nel caso italiano dall'arrivo delle navi dall'Albania) che avviene un mutamento

significativo della percezione dei processi migratori. La massa di migranti che approdano sulle nostre coste viene sempre più vista come una realtà relativamente indifferenziata, caratterizzata più dalla “fuga dal proprio paese” che non dalla domanda di lavoro dequalificato presente nell’economia italiana.

#### Legge Turco-Napolitano (40/1998)

Nel 1998, dal governo del centrosinistra, viene approvata la prima legge organica sull’immigrazione, la cosiddetta Turco – Napolitano (40/98), con la quale si decide di operare una riforma complessiva della legislazione migratoria italiana.

La legge espresse la presa di coscienza sull’immigrazione come fenomeno strutturale, che comportava una programmazione di più ampio respiro.

La legge 40/98, sotto il profilo degli strumenti di controllo, riformula in profondità le norme relative ai controlli di frontiera e alla espulsione degli stranieri irregolarmente presenti, rendendo possibile sia l’allontanamento immediato degli stranieri intercettati nel corso di un ingresso clandestino, sia il trattenimento in appositi centri degli stranieri da espellere. I Centri di detenzione Permanente Temporanea e di assistenza (CPT), sono una delle novità inserite in questa legge che verrà mantenuta anche dalle leggi successive. Il trattenimento in questi centri, viene disposto dalle questure in tutti quei casi in cui non sia possibile verificare l’identità o la nazionalità degli stranieri; quando sia necessario acquisire i documenti di viaggio; quando occorra procedere al soccorso o quando manchi il mezzo di trasporto per il rimpatrio.

Se i CPT, sulla carta, avrebbero dovuto essere una misura da utilizzare in casi estremi, nell’applicazione pratica invece il ricorso al trattenimento è andato in crescendo. I CPT non sono solo un fenomeno italiano, sono uno strumento diffuso in tutta Europa in seguito all’adozione di una politica



migratoria comune con gli accordi di Shengen del 1995. Questi accordi hanno eretto in maniera stabile le mura della Fortezza Europa: da una parte chiusura nei confronti dei crescenti flussi migratori, dall'altra parte tolleranza zero per i migranti irregolari; ciò significa di fatto, un'esclusione per tali soggetti dai diritti universalmente riconosciuti e una sempre più ampia discrezionalità delle forze di polizia per quella che è considerata principalmente una questione di ordine pubblico.<sup>15</sup>

La legge Turco – Napolitano, si articola fondamentalmente in due direzioni: da una parte le "quote" degli ingressi regolari (un numero fissato ogni anno sulla base di un documento programmatico triennale, con una parte delle quote riservata ai lavoratori dei paesi con cui l'Italia ha stipulato accordi bilaterali, i quali trattati disciplinano anche la riammissione degli irregolari nel loro paese d'origine); dall'altra un ruolo centrale, già accennato, che viene assegnato all'atto dell'espulsione dell'immigrato irregolare (il previsto accompagnamento alla frontiera, è disposto dal Ministero dell'Interno per motivi di ordine pubblico e di sicurezza dello Stato).

È necessario, a proposito di questa legge, sottolineare il fondamentale elemento politico legato alla determinazione annuale dei flussi di ingresso. Con l'approvazione della legge 40/98, l'Italia si allinea alla politica comune del resto dei paesi d'immigrazione, stabilendo contingentamenti annuali degli ingressi per motivi di lavoro. Il problema risiede però nel fatto che fino ad oggi, la programmazione dei flussi è apparsa fondamentalmente irrealistica dal momento che circa la metà degli stranieri oggi regolarmente soggiornante nel nostro paese ha acquisito lo status legale attraverso uno dei cinque provvedimenti di regolarizzazione; a fronte di una domanda di lavoro che si presentava particolarmente sostenuta da parte delle imprese, il governo ha risposto annualmente con decreti flussi che hanno autorizzato l'ingresso di un numero assai ridotto di stranieri.

---

<sup>15</sup> <http://altrodiritto.unifi.it/>

## Le limitazioni introdotte dalla “legge Bossi-Fini” (189/2002)

Nel 2002, il governo di centrodestra approva una legge sull’immigrazione, la 189/2002, la quale attua una sostanziale modifica di componenti decisive della legge precedente, abrogandone completamente alcune parti.

Una grande sanatoria accompagna anche questa legge, nella quale per la prima volta vengono coinvolti in modo così diretto anche i datori di lavoro nelle procedure. Una sanatoria improntata principalmente a “sanare” colf e badanti irregolari che in Italia hanno raggiunto numeri molto elevati.<sup>16</sup>

La legge 198/2002 è una legge che si basa fundamentalmente sulla lotta all’immigrazione clandestina (che viene strettamente associata alla criminalità).

La nuova legge riduce infatti drasticamente le possibilità di ingresso regolare, inoltre precarizza ulteriormente la condizione del migrante, riducendo la durata dei permessi di soggiorno e soprattutto legando rigidamente il permesso al contratto di lavoro.

Entra infatti in Italia solo lo straniero che ha già in tasca un contratto di lavoro, secondo un vecchio requisito mai modificato nel tempo, per il quale si effettua la chiamata per l’assunzione di un lavoratore, il quale deve avere la residenza all’estero (si lascino intendere i problemi derivanti dall’assunzione di un lavoratore mai visto, o ulteriori complicazioni burocratiche che da questo procedimento derivano).

Viene creato un nuovo reato penale ipotizzato relativo alla condizione di clandestinità: precisamente si tratta del reato di permanenza clandestina, che si configura in caso di violazione di un ordine di abbandonare lo Stato,

---

<sup>16</sup> Redazione il Fatto Quotidiano, *Parlamento Ue chiede modifica legge Bossi-Fini*, 23 Ottobre 2013

comminato quando non si riesce ad espellere forzatamente il migrante o subito o all'uscita dal CPT per scadenza del termine.<sup>17</sup>

Vengono pretese le impronte digitali per i lavoratori extracomunitari: a tutti gli stranieri che richiedono il permesso di soggiorno o al momento del suo rinnovo, vengono prese le impronte digitali, al fine di poter riconoscere l'individuo in conseguenza di un'ipotetica futura violazione delle norme.

Segue un ampliamento e rafforzamento della funzione dei Centri di detenzione Permanente Temporanea, sempre più utilizzati per rinchiudere gli immigrati irregolari anche nei casi in cui vi sia sospensione o incertezza nel giudizio, oltre a venir prolungata da uno a due mesi (60 giorni) il periodo in cui poter tenere incarcerati gli immigrati, in attesa di espulsione verso il paese di origine.

Come abbiamo detto, nei CPT il migrante può essere trattenuto per un tempo massimo di sessanta giorni, termine raddoppiato rispetto alla legge Turco – Napolitano. In questi due mesi le autorità avviano le indagini con le ambasciate straniere per risalire all'identità dei migranti trattenuti. Il reato di inottemperanza all'ordine del questore nella prima formulazione della Bossi – Fini si configurava come contravvenzione ed era punita con l'arresto da sei mesi a un anno; nel luglio 2004, una pronuncia della Corte di Costituzionale giudicò la misura in questione anticostituzionale, in quanto l'arresto obbligatorio per una contravvenzione risultò essere una forzatura del sistema processuale – penalistico. Con un decreto che verrà poi convertito in legge, il governo di centrodestra riuscì ad aggirare la sentenza della Corte, innalzando la pena per il reato di inottemperanza all'ordine del questore con una reclusione fino a quattro anni.

Fu una legge, frutto del clima politico di allora, nata per dare un segnale forte di rifiuto del migrante in quanto tale, l'accompagnamento coattivo alla frontiera, previsto dalla legge 40/98, diviene forma ordinaria di esecuzione

---

<sup>17</sup> Centri di Permanenza temporanea, strutture istituite per trattenere gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione o respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera

dell'espulsione amministrativa, quindi inserita in un certo iter processuale consuetudinario e metodico.

Pacchetto sicurezza nella legge Maroni (94/2009)

Ed infine arriviamo all'ultima azione restrittiva in ordine di tempo per quanto riguarda l'immigrazione. Il pacchetto sicurezza si caratterizza per aver ulteriormente inasprito le pene e reso più difficile almeno sulla carta la clandestinità rendendo però di fatto difficoltosa la permanenza sul nostro territorio anche allo straniero che clandestino non è.

Viene Introdotto il reato di ingresso e soggiorno illegale, introdotta l'aggravante di clandestinità e aumentata la pena per i colpevoli di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina.

Il reato di immigrazione e soggiorno illegale, già previsto in ordinamenti giuridici di altri stati europei quali ad esempio Gran Bretagna, Francia e Germania ha alcune sostanziali differenze in Italia: una differenza si riscontra, ad esempio, nel fatto che negli ordinamenti francese e britannico non esiste l'obbligatorietà dell'azione penale, come era prevista, invece, in Italia.

La Corte Costituzionale ha negato che la condizione di migrante irregolare possa costituire base di pericolosità sociale in sé. La norma si connoterebbe pertanto come descriminatoria, in contrasto con la garanzia costituzionale di punibilità penale solo per fatti materiali e non per condizioni individuali.

L'attualmente siamo in fase finale della modifica del testo, si cerca una sintesi fra i diversi schieramenti. Nel dettaglio il provvedimento prevede che l'immigrazione clandestina non sia più reato e torni ad essere un illecito amministrativo, salvo mantenere valenza penale ogni violazione di provvedimenti amministrativi emessi in materia di immigrazione, come il fatto di entrare in Italia una volta espulsi.

Nella stessa legge furono aggravate, inoltre, le conseguenze per i datori di lavoro che assumono stranieri irregolari e la possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni, consentendone l'identificazione e la successiva espulsione. Espulsioni che coglie anche lo straniero che viene condannato ad una pena superiore a due anni.<sup>18</sup>

E infine oltre a numerose altre norme minori per "aiutare l'integrazione" viene introdotto il superamento di un test di lingua italiana per il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo periodo.<sup>19</sup>

### 3.1 Una situazione chiara

Come possiamo vedere il trend di questi anni è molto chiaro. Dal punto di vista normativo, infatti, l'intervento legislativo in materia è stato basato più sulle questioni della sicurezza che non su quelle della solidarietà. Per effetto di tutto ciò hanno subito cambiamenti anche la situazione e le prospettive degli immigrati e dei rifugiati presenti in Italia.

Purtroppo senza integrazione come le esperienze degli altri paesi ci insegnano non ci può essere un avanzamento sociale. Ormai è palese anche ai più convinti, che la convivenza tra culture diverse e la multiculturalità non possano essere e non debbano essere aggiungerei, fermate con un semplice muro. E questo è un fatto.

L'immigrazione ed il convivere con culture differenti dalla nostra rappresentano una grande sfida, ma anche una grandissima opportunità, di crescita personale e sociale del paese. Lingue, culture, pensieri differenti se integrate all'interno di uno stato organizzato producono una enorme e potente fonte di ricchezza economica e sociale. Ed è l'unica soluzione; che sia chiaro che l'altra opzione che ci si presenta è violenza e caos.

---

<sup>18</sup> Con il Decreto Legge n. 92 del 23 maggio 2008 i Centri di Permanenza Temporanea assumono il nome di Centri di Identificazione e Espulsione

<sup>19</sup> Centro Studi e Ricerche Idos, *Le migrazioni in Italia. Scenario attuale e prospettive*, Edizioni Idos 2011 pp 33-39

Di un fenomeno che sta cambiando la faccia del mondo, l'Europa e il nostro paese, infatti, molti notano solo alcuni aspetti: gli sbarchi sulle coste, i gruppi di immigrati vocianti nell'atrio della stazione, ma c'è molto di più. Questa invisibilità sostanziale ha contribuito ad alimentare lo stereotipo dell'immigrato usurpatore che ci presentano alcune fasce politiche e i media. L'integrazione, composta da tutte le persone che in Italia lavorano, nelle fabbriche, nelle case, nelle scuole, rimane nascosta. La marginalità, invece, ha il massimo della visibilità.<sup>20</sup>

Purtroppo l'opinione pubblica italiana corre un grave rischio, quello di avere una visione molto distorta del fenomeno dell'immigrazione. Ciò che prevale, infatti, sono soprattutto le emergenze continue che ci fanno avere una percezione scorretta di questo fenomeno che riguarda oltre due milioni di persone. Vivono e lavorano stabilmente nel nostro Paese, portando un contributo di grande rilievo di cui però si parla raramente.

Pertanto dispiace vedere che così poco ancora viene fatto per far funzionare le cose.

Ma la cosa che più impressiona è la caduta oggi del tabù nel discorso razzista. Esso è stimolato innanzitutto da una situazione di insicurezza diffusa, che genera aggressività, sulla quale non scarsa responsabilità hanno avuto i mezzi di comunicazione di massa sottolineando la mancanza di sicurezza nelle città e legandola alla presenza degli immigrati.

Il nesso tra immigrazione e diffusione della criminalità e devianza sottolineato oltremisura da alcuni organi di informazione, ha spinto in direzione della chiusura e dell'intolleranza. Ma ancora più determinanti sono state le dichiarazioni di ostilità, di dileggio e di esplicita offesa nei confronti degli immigrati portate avanti da alcuni settori della stampa e da alcune figure pubbliche.

---

<sup>20</sup> Vedi nota n.8

Non si potrebbero spiegare le manifestazioni di ostilità nei confronti degli immigrati e gli episodi recenti di violenza se non ci fossero continue dichiarazioni xenofobe di esponenti politici e rappresentanti istituzionali.

I nomignoli e gli insulti agli immigrati per il colore della pelle o per la loro religione finiscono per essere un'incitazione all'intolleranza e all'odio razziale che vanno a fare breccia sulla parte meno istruita e più impressionabile della popolazione; così come lo è il continuo identificare tutti gli immigrati come clandestini, delinquenti e una minaccia per la sicurezza pubblica. E l'aggressività verbale e non solo è cresciuta enormemente in quest'ultimo decennio. Il razzismo verbalizzato non ha più freni. La novità di questo scorcio di decennio è proprio la caduta del tabù. Al "premetto che non sono razzista" che introduceva una volta i discorsi xenofobi, ora si sostituisce la esplicita e plateale espressione dei propri sentimenti.

Discorso razzista che ha raggiunto il suo apice durante la carica a Ministro della Repubblica di Cécile Kyenge, attaccata fin dal primo giorno da più parti, compresi esponenti politici, semplicemente perché di un altro colore.<sup>21</sup>

La cosa più dura da accettare è che dopo attacchi di tale bassezza mi sarei aspettato delle dimissioni, una reazione dello Stato, della gente, ma anche questo ormai è diventato "normale", e il tutto è stato come sempre risolto con l'opzione del facile fraintendimento.

Se vogliamo ancora essere partecipi e protagonisti del futuro europeo e mondiale, dobbiamo saperci rinnovare; come un'azienda saper apprendere dai nostri errori e saper cambiare la direzione di marcia quando necessario. Ed è fondamentale farlo prima che sia troppo tardi.

---

<sup>21</sup> Cécile Kyenge, *Ho sognato una strada. Diritti per tutti*, Piemme, 2014, p.38

### 3.2 Scenario attuale e prospettive

Ormai da tempo, la popolazione italiana è sempre più caratterizzata dalla prevalenza dei decessi sulle nascite e da un consistente invecchiamento.

La quota di giovani lavoratori tra i 18 e i 44 anni, secondo le proiezioni dell'ISTAT, tra il 2005 e il 2020 diminuirà di 4 milioni e mezzo di unità. Il miraggio di una "immigrazione zero" è un'ipotesi assolutamente irrealistica e, secondo EUROSTAT, in mezzo secolo farebbe perdere all'Italia un sesto della sua popolazione.

Realisticamente si può ipotizzare che l'Italia supererà la Germania come primo paese di immigrazione entro il 2030, mentre per il 2050 si prevede che il numero dei cittadini stranieri sarà di 12,4 milioni, pari al 18% dell'intera popolazione.<sup>22</sup>

A fronte di queste esigenze demografiche e occupazionali, si può affermare che i flussi necessitano, naturalmente, di una regolamentazione adeguata. Però si sbaglierebbe a non considerarne la necessità assoluta, a non insistere sull'integrazione di una presenza, che comunque andrà aumentando e a ritenere determinanti le sole norme di contrasto, necessarie ma dall'efficacia limitata, dai costi eccessivi e soggette a imprevisti, come si è constatato in occasione degli eventi del Nord Africa nel primo semestre 2011.

---

<sup>22</sup> <http://istat.it/it/archivio/110521>



	2006	2050		
Popolazione compl. (it. + str.)	59,1	67,3 mil. SA	61,6 mil. SM	55,6 mil. SB
di cui italiani	56,2	54,9 mil. SA	50,9 mil. SM	46,7 mil. SB
di cui stranieri	2,939 mil.	12,4 mil. SA	10,7 mil. SM	9,0 mil. SB
Nascite	560.010	435.000 SA	300.000 SM	169.000 SB
Decessi	557.892	800.000		
Età media	42,8	48,9 SA		
0-14 anni (v.a.)	8,3 mil.	9,3 mil. SA		
0-14 anni (%)	14,1	13,8		
15-64 anni (v.a.)	39 mil.	35,8 mil.		
15-64 anni (%)	66,0	53,2		
Più di 65 anni (v.a.)	11,8 mil.	22,2 mil. SA		
Più di 65 anni (%)	19,9	33		

SA = Scenario Alto; SM = Scenario medio; SB = Scenario Basso.

*FONTE: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati Istat, Previsioni demografiche 1 gennaio 2007-1 gennaio 2051, [www.istat.it](http://www.istat.it)*

Per quel che riguarda la distribuzione territoriale attuale dei lavoratori immigrati è sempre più evidente la loro concentrazione nelle regioni del Centro-Nord. In queste regioni i lavoratori stranieri incidono per circa l'8% e nel Sud solo per il 3%. Naturalmente questi dati si riferiscono alle persone residenti nel nostro paese e ufficialmente registrate. Tuttavia esiste ancora una quota significativa di lavoratori che per forza di cosa non possono essere registrati. Non essendo forniti di permesso di soggiorno, essi sono occupati per necessità in lavori in nero e le stime relative alla loro presenza vanno prese con le dovute riserve.<sup>23</sup>

E' difficile valutare quanto risulterebbe diverso il quadro se si prendesse in considerazione, oltre all'occupazione ufficiale, anche quella informale, cioè quella dei lavoratori non forniti di regolare permesso di soggiorno o comunque in condizioni di lavoro irregolare. Ed è presumibile che l'incidenza di questi sia più rilevante nelle regioni meridionali per una maggiore

<sup>23</sup> Dato aggiornato al momento della stesura dell'elaborato

diffusione delle condizioni di lavoro nero.<sup>24</sup> Comunque è risultato sempre più chiaro nel corso del decennio che a livello di massa l'immigrazione è soprattutto un fenomeno riguardante le regioni del Nord, oltre che il Lazio per la presenza di Roma che contende a Milano il primato dell'immigrazione in Italia.

Fatto enormemente rilevante è che la componente straniera della popolazione residente in Italia ha determinato nel corso del decennio un incremento della popolazione complessiva del paese, dando luogo in conseguenza a una significativa inversione di tendenza rispetto ai decenni precedenti. Inoltre l'incremento della popolazione straniera è dovuto non solo ai nuovi ingressi ma, in misura crescente, alla nascita di bambini, futuri italiani, con genitori stranieri.

L'immigrazione straniera futura, secondo le stime continuerà a stabilizzarsi nelle più ricche regioni del Centro-Nord (la cui popolazione diventerebbe, così, comparativamente anche meno vecchia), va considerata un elemento strutturale e centrale della popolazione italiana e non più elemento marginale e marginalizzato come è stato ritenuto e collocato fino ad ora.

Siamo di fronte a una vera e propria rivoluzione che richiede politiche molto più attive delle attuali in tema di integrazione, con particolare riferimento al lavoro, alla casa, alla salute, alla scuola e alla mobilità sociale, componenti essenziali per una corretta e appropriata crescita delle seconde generazioni e quindi per una duratura e vantaggiosa pace sociale.

L'invecchiamento della popolazione italiana proseguirà comunque intensissimo, appena lievemente intaccato dall'apporto positivo dell'immigrazione, sia con l'aumento fino al livello del 33% degli ultrasessantacinquenni (contro l'attuale 20%), sia con la diminuzione fino al livello del 12,8% (contro l'attuale 14,1%) delle persone con meno di 15 anni. La popolazione in età lavorativa diminuirà, nonostante l'immigrazione

---

<sup>24</sup> Dagli ultimi dati elaborati dalla CGIL si stima che i lavoratori in nero in Italia coprano una fetta del Pil nazionale pari al 17%, con un numero di lavoratori superiore alle 600 mila unità

straniera, di circa 1,1 milioni di persone nel Centro-Nord, ma di ben 4,5 milioni nel Mezzogiorno e questo cambiamento demografico non potrà non influire sulla ricchezza prodotta in loco.

I paesi economicamente sviluppati, per la prevista diminuzione della popolazione in età lavorativa, avranno bisogno di immigrati, mentre in quelli in via di sviluppo la popolazione in età lavorativa aumenterà di quasi 1,7 miliardi di persone. La pressione migratoria Sud-Nord sarà quindi fortissima e incontenibile. In particolare, l'Africa a metà secolo toccherà i due miliardi di abitanti e gli africani in Italia, che ora sono poco meno di 1 milione, a seguito dell'esplosione demografica del loro continente potranno raggiungere i 3 milioni.

La possibilità e la capacità di creare abbastanza lavoro, per fronteggiare un'offerta che nei prossimi decenni supererà largamente 1 miliardo e mezzo di persone, costituisce una delle sfide principali dei prossimi anni.

Come chiarisce Antonio Golini, a metà secolo la popolazione italiana per un terzo sarà composta da ultrasessantacinquenni e ciò porrà non pochi problemi alla compatibilità del sistema previdenziale. All'interno di questo complesso stato di cose vi sarà anche il futuro pensionistico degli immigrati che a causa della loro intermittenza sarà difficile da calcolare.

Bisognerà farsi carico in maniera più risoluta anche delle ampie e perduranti sacche di lavoro nero, una piaga nazionale che, oltre a produrre danni nei conti pubblici, costituisce una severa penalizzazione dei diritti: gli immigrati, quando non sono in grado di dimostrare un reddito da lavoro, vengono pregiudicati sotto molteplici aspetti (il rinnovo del permesso di soggiorno, l'accesso ai mutui, i ricongiungimenti familiari, l'acquisizione della cittadinanza, il futuro pensionistico).

Nei prossimi scenari si inseriscono anche i flussi irregolari. Tutte le persone di buon senso riconoscono la necessità di controllare le coste, evitando che

esse diventino l'attracco per i trafficanti di manodopera e la base per i loro lucrosi commerci (2,5 miliardi di dollari nel mondo, secondo l'ONU).

Questo rigore, però, va unito al rispetto del diritto d'asilo e della protezione umanitaria, di cui continuano ad avere bisogno le persone in fuga da situazioni disperate e in pericolo di vita. Il contrasto degli sbarchi non deve far dimenticare che, nella stragrande maggioranza dei casi, all'origine dell'irregolarità vi sono gli ingressi legali in Italia, con o senza visto, di decine di milioni di stranieri che arrivano per turismo, affari, visita e altri motivi. Rispetto a questi flussi imponenti, e non eliminabili, assume una rilevanza relativa anche la punta massima di sbarchi raggiunta nel 2008 (quasi 37 mila persone), poi superata nel 2011 (oltre 60 mila sbarchi).

Bisogna evitare che la presenza immigrata, pur essendo strutturale allo sviluppo del paese, diventi una periferia virtuale, intendendo con questo termine una realtà marginale, che conta poco, "preda" dell'esclusione. In effetti, "non essere cittadini italiani" costituisce una discriminazione di base, che può essere superata radicalmente se non con l'acquisizione immediata della cittadinanza, ridimensionata in larga misura, ma non totalmente, con la concessione di diritti paritari in diversi ambiti, tra i quali a livello più alto si colloca il voto amministrativo.

#### Cap. 4 La situazione dei rifugiati

“Nel corso della storia dell'umanità i rifugiati sono stati una costante. Le guerre tra popoli culturalmente diversi, le invasioni degli Stati, le persecuzioni religiose, politiche ed etniche, le carestie, la fame e la miseria hanno sempre obbligato le persone a fuggire e a lasciare la loro terra; ad abbandonare le loro case e i paesaggi in cui erano nate e che formavano il loro orizzonte di vita e di relazione, dove erano sepolti i loro morti e dove viveva la loro storia. Nei grandi racconti che segnano il passato di diverse civiltà ricorre in modo costante la paura dell'esilio e la necessità di un rifugio.

Ma il dramma della fuga dalla propria terra non esiste solo nel ricordo, nei grandi racconti epici e religiosi; è presente nella realtà del nostro tempo. Molte sono ancora oggi le persone costrette a vivere questa sconcertante esperienza. Il numero dei rifugiati e dei richiedenti asilo sparsi nel mondo è superiore ai cinquanta milioni e non tende a diminuire. Dietro questi numeri si nascondono dolori personali, sofferenze collettive[...]

Ci sono grandi responsabilità dell' Europa che derivano dall'essere il luogo di incontro tra Est e Ovest, tra ricchi e poveri, tra sviluppo e sottosviluppo. Oggi come ieri il continente europeo resta il grande crocevia delle civiltà, delle religioni e dei grandi cambiamenti; oggi è anche il luogo della democrazia e del dialogo; e in futuro dovrebbe divenire inoltre il punto di riferimento di una nuova creatività e di nuovi progetti sociali e umanitari.

Avvertiamo però segnali di inversione pericolosi, di cui sono vittime innanzitutto i rifugiati: si sta affievolendo la cultura dell'asilo e dell'accoglienza, e troppe sono le paure che agitano i paesi del vecchio continente, compresa l'Italia. Si stanno affermando politiche orientate a ridurre il numero degli ingressi e a scoraggiare nuove richieste d'asilo, come a limitare le risorse destinate ad affrontare i problemi dei rifugiati; dall'inserimento, all'abitazione, alla casa, all'istruzione e alla possibilità di un rientro a casa qualora le condizioni che li hanno costretti a fuggire dovessero cessare.

Molti sono gli aspetti della situazione attuale dei rifugiati che ci preoccupano. Si stanno ponendo molti ostacoli sul cammino di chi è costretto ad abbandonare il proprio paese e cerca di entrare legalmente nel nostro paese e in Europa. In questo senso, i respingimenti indiscriminati possono aver ridotto gli afflussi di persone attraverso il Mediterraneo, ma hanno penalizzato i richiedenti asilo, costringendo inoltre molti, che non possono “tonare indietro”, ad affidarsi a trafficanti di persone senza scrupoli. Ci chiediamo con angoscia quale sia il destino di coloro che sono fuggiti dal Sudan e dalla Somalia a causa delle persecuzioni o dalla guerra una volta arrivati ai confini con la Libia.

L'Italia si è molto data da fare per intercettare i barconi di disperati in acque internazionali e li ha trasportati, senza prendere in considerazione eventuali bisogni di protezione internazionale, in Libia, dove i migranti, i richiedenti asilo e i rifugiati sono a rischio di maltrattamenti e di rimpatrio forzato verso paesi in cui non è chiaro il rispetto dei diritti umani.

Altri paesi dell'Unione Europea sembrano non vedere e non sentire ciò che avviene ai loro confini rispetto al mancato rispetto dei diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo, impegnati come sono ad accoglierne il meno possibile: così come poco fanno verso quei paesi dove i richiedenti asilo vengono trasferiti, perché i loro diritti siano adeguatamente applicati.

Il principio del rimpatrio volontario deve essere alla base del trattamento dei rifugiati, e nel caso in cui gli uffici competenti decidano di non accogliere la richiesta ponendo come giustificazione che non si tratta di veri rifugiati, ci si deve sempre accertare che sia loro garantita una vita sicura. Anche chi fugge dalla fame e dalla miseria ha diritto alla solidarietà: esiste una differenza tra chi fugge dalle discriminazioni, dalle persecuzioni, dalla guerra e chi cerca una vita più dignitosa, ma anche quest'ultima esigenza è un diritto da rispettare, e questo può avvenire sia attraverso un'accentuazione degli impegni della cooperazione internazionale (che invece sono stati ridotti a causa della crisi) sia con un atteggiamento solidale.

L'immigrazione è un processo complesso, che può generare contraddizioni e anche suscitare paure in società statiche; ma sotto diversi punti di vista, per molti paesi europei si rivela una necessità, una risorsa per far fronte al calo demografico. Si tratta di un fenomeno complesso che richiede azioni di governo complesse, e non azioni semplificanti che finirebbero per creare più problemi di quelli che vorrebbero risolvere.

In un contesto di mobilità generale delle persone, che costituisce uno dei caratteri fondamentali della globalizzazione, dobbiamo sempre tener presente che i rifugiati sono le persone più vulnerabili sul piano materiale, morale e psicologico. Hanno dovuto lasciare tutto, e l'unico patrimonio che hanno è la loro dignità; e dobbiamo fare tutto il possibile perché questa dignità non sia depauperata e indebolita.[...]”<sup>25</sup>

#### 4.1 Lo sviluppo nel tempo

Sebbene ancora oggi non c'è una reale distinzione dal punto di vista comune tra migranti per ragioni economiche e rifugiati, dal punto di vista legale la differenza esiste.

La similarità delle situazioni è data dal fatto che molto spesso i paesi da cui i rifugiati scappano sono caratterizzati da una situazione economica comunque indigente. Risulta abbastanza chiaro infatti che il salvaguardare il rispetto dei diritti umani diviene più difficile in paesi di sottosviluppo economico.

La storia dei rifugiati, inizia nel passato più lontano, se è vero che una forma di protezione ha accompagnato da sempre le persone in fuga fin dalle epoche più remote.

In principio erano le Chiese e gli istituti religiosi che si occupavano di garantire una sorta di lascia passare ed una ospitalità nei luoghi di culto delle

---

<sup>25</sup> Pezzotta Savino, Premessa, Roma, 9 aprile 2010

persone in difficoltà; in un periodo in cui la presenza dello Stato nel sociale era inesistente. In seguito con lo sviluppo dell'autorità statale e la nascita del welfare il potere decisionale passa interamente nelle mani delle Istituzioni, che si riservano il diritto della concessione dell'asilo.

In principio si riscontra un numero elevatissimo di persone costrette alla fuga dalle guerre di religione che da sempre hanno contraddistinto i secoli passati.

E invece a partire dalla rivoluzione francese, che in maniera più consistente si riscontrò un fenomeno di allontanamento dal proprio paese per motivi strettamente politici, anche se poi solo nel XIX secolo il fenomeno cominciò ad avere rilevanza mondiale.

Infatti sono più di cento milioni secondo l'Unhcr le persone che nel secolo passato sono fuggite dal proprio paese.

E' in questi anni che nasce la vera e propria figura del rifugiato, e tanto si deve anche a Fridtjof Nansen, esploratore, scienziato e politico norvegese che tra i tanti suoi traguardi raggiunti, fu il Primo Alto Commissario per i rifugiati per la allora Società delle Nazioni. Nel 1922 altresì ricevette il Premio Nobel per la pace, per lo straordinario impegno profuso per la tutela dei prigionieri di guerra e dei rifugiati dopo la prima guerra mondiale. A lui si deve la creazione dei cosiddetti "passaporti Nansen"; documenti di viaggio internazionali concessi dal parlamento norvegese, che permise a più di 450.000 persone di poter attraversare e spostarsi legalmente in 52 paesi. Lo stesso principio sarebbe stato ripreso qualche anno dopo dalla Convenzione di Ginevra.

Questo però rappresenterà l'ultimo periodo di reale apertura verso i migranti, gli anni seguenti saranno infatti caratterizzati dalle prime strette reali sugli ingressi.

Fino al 1930 infatti non erano richiesti visti per entrare in un paese; con le politiche razziali e antisemite della Germania nazista cominciarono però le



prime limitazioni territoriali che si sarebbero poi estese ad altri paesi nel dopoguerra.<sup>26</sup>

Altro aspetto cardine del secolo passato che costrinse molte persone ad emigrare era il principio nazionalistico “uno stato, una cultura”. Moltissimi furono i cambiamenti politici e territoriali, e moltissime le persone costrette a fuggire di volta in volta. Attacchi verso gruppi etnici differenti erano all’ordine del giorno e la fuga rappresentava l’ultimo rimedio. La stessa unificazione del popolo germanico sparso per l’Europa fu uno dei pretesti utilizzato dallo stesso Hitler per giustificare le sue mire espansionistiche.

Il momento cardine, termine di un lungo dibattito, della storia dei rifugiati è rappresentato dalla ratifica il 28 luglio del 1951 della Convenzione. Una conferenza speciale dell’ONU approvò, infatti, a Ginevra, la Convenzione relativa allo Status dei Rifugiati. La Convenzione detta a chiare lettere chi può essere considerato un rifugiato, le forme di protezione legale che gli spettano e l’assistenza e i diritti sociali che il rifugiato dovrebbe ricevere dagli Stati aderenti al documento. Al contempo definisce anche gli obblighi del rifugiato nei confronti dei governi ospitanti.

Questo primo strumento era inizialmente limitato a proteggere i rifugiati perlopiù europei provocati dalla Seconda Guerra Mondiale, tra l’oro anche i sopravvissuti all’Olocausto di cui nessuno Stato voleva realmente farsi carico. Un Protocollo del 1967 però, ne ha esteso il raggio d’azione, sulla spinta delle dimensioni globali assunte dal problema dell’esodo forzato. Il documento originario ha anche ispirato la stesura di strumenti regionali quali la Convenzione Africana sui rifugiati del 1969 e la Dichiarazione di Cartagena del 1984 nell’ambito dell’America Latina.

Complessivamente, sono 147 gli Stati che hanno aderito. In passato, specialmente nel dopoguerra a causa della veloce crescita economica europea e statunitense e dei blocchi politici contrapposti l’accoglienza degli

---

<sup>26</sup> <http://unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>

espatriati era più facile. In seguito all'aumento drammatico dei flussi di popolazione verificatisi negli ultimi anni, alla crisi economica che a reso più scarse le risorse, l'accoglienza è però diventata sempre più difficile e sono emersi alcuni dubbi sull'attualità e sull'efficacia della Convenzione del 1951.

Ancora oggi infatti, la Convenzione di Ginevra, regola il sistema legale internazionale per la protezione di quanti siano stati costretti ad abbandonare il proprio paese a causa di persecuzioni. La Convenzione, frutto del dopoguerra, prende in considerazione il singolo richiedente asilo: nel 1951 infatti sono ancora lontani gli anni della fine del secolo, quando gli esodi saranno di massa, quando vi sarà necessità di campi profughi in Asia e in Africa e si moltiplicheranno le emergenze collettive.<sup>27</sup>

Il cambiamento del contesto politico, sociale ed economico rende attualmente difficile compiere quegli obiettivi e salvaguardare quei diritti in tutto il mondo come ci si era prefissi; l'importanza di questi obiettivi però rende la sfida e la lotta per il loro raggiungimento irrinunciabile.

Sono tempi difficili, quelli odierni, per chi si interessa di aiuti umanitari: dal 1951, infatti, le situazioni di emergenza e le persone che necessitano protezione si sono moltiplicate, sempre più luoghi sono stati coinvolti da crisi umanitarie, causa di esodi e di richieste di asilo.

Non va però pensato che ottenere lo status di rifugiato sia cosa facile; Il timore deve essere, evidentemente, fondato. Come ricorda Riccardo Compagnucci in un suo intervento dal titolo "Attualità della Convenzione di Ginevra in Italia", La Convenzione è uno strumento molto più severo di quello che l'opinione pubblica ritiene: le condizioni di persecuzione subita o il loro fondato timore sono sottoposte ad analisi individuali piuttosto incisive, pur non facendo astrazione dai contesti socio-politici dove si sono concretizzate, tengono conto soprattutto del livello di esposizione personale in cui il soggetto è venuto a trovarsi.

---

<sup>27</sup> Dalla Convenzione di Ginevra in poi furono sottoscritte numerose altre Convenzioni, ognuna delle successive prevedeva l'ampliamento ed il completamento delle precedenti

L'applicazione della Convenzione ha vissuto varie tappe: il 16 giugno del 1967 è stato approvato un "Protocollo relativo allo status dei rifugiati" (Protocollo di New York) con il quale sono state cancellate le limitazioni temporali (prima venivano considerati solo gli eventi anteriori al 1° gennaio 1951) e quelle geografiche (con qualche eccezione come per esempio l'Italia come vedremo in seguito).

#### 4.2 Nasce l'Unhcr

Con la Convenzione di Ginevra nasce l'Unhcr. L'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*), l'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata nella gestione dei rifugiati; che fornisce loro protezione internazionale ed assistenza materiale, e persegue soluzioni per la loro drammatica condizione, con il mandato di vigilare sull'applicazione della Convenzione stessa: un compito che con il tempo l'Unhcr porterà avanti in accordo con varie Ong.

Ha assistito nel tempo più di 50 milioni di persone; per questo impegno ha anche ricevuto due premi Nobel per la pace, rispettivamente nel 1954 e nel 1981.

Aspetto fondamentale per il suo lavoro è purtroppo però diventata l'attenzione mediatica. Vi sono state e vi sono emergenze più note e altre che non raggiungono lo stesso grado di visibilità, e questo significa purtroppo inferiori fondi. Al proposito Sadako Ogata,<sup>28</sup> che ha a lungo ricoperto la carica di Alto Commissario, ricorda come gli esuli del Kosovo più vicino a noi per esempio, abbiano potuto contare su discreti mezzi finanziari e risorse, laddove le vittime invece della Sierra Leone o della Guinea Bissau, non hanno potuto godere di pari aiuti. Con il calo dell'attenzione infatti decrescono di fatto anche gli aiuti. E quindi spesso laddove non ci sia reale interesse economico o politico gli aiuti arrivano con più difficoltà.

---

<sup>28</sup> Sebbene durante il suo mandato riuscì a raddoppiare il budget e il personale aumentando le possibilità di assistenza dell'Unhcr verso persone in stato di bisogno

Non solo: l'Unhcr denuncia, come troppo spesso sia stato lasciato solo di fronte a certe emergenze, con la conseguenza anche di perdite umane tra i propri funzionari e impiegati. E ciò in un contesto di grandi sconvolgimenti che l'hanno costretto a mutare i luoghi e le modalità d'intervento: occupato in un primo momento nell'attività di rimpatrio volontario, in condizioni di sicurezza, nei paesi d'asilo; si è trovato a dover operare in zone di guerra, con attività di prevenzione attiva e poche risorse, con tutte le difficoltà che questo comporta.

### Anni Cinquanta-Settanta

Per quanto riguarda le zone di interesse; Dopo una prima fase in cui gli interessi dell'Unhcr si sono incentrati essenzialmente in Europa, si passa a un periodo in cui si pongono in primo piano i problemi dell'Africa. Un'Africa che, dopo aver vissuto e subito la colonizzazione, vive processi di decolonizzazione a volte tormentati e dagli esiti sanguinosi.

Gli studiosi dell'Africa insistono sulle asimmetrie degli Stati coloniali, sulle effettive, importanti disuguaglianze venutesi a creare o rafforzatesi con il dominio straniero: in termini di possesso della terra, di partecipazione al potere, di ricchezza.

Non stupisce quindi che la decolonizzazione (avvenuta in un arco di tempo relativamente breve) abbia comportato processi rapidi, incontrollati ed un susseguirsi di violenze.

Dopo la Seconda guerra mondiale le vecchie potenze coloniali europee, sia quelle vinte come la Germania e l'Italia, sia quelle vincitrici come la Francia e la Gran Bretagna, perdono infatti di centralità e di peso, mentre acquistano rilievo sullo scenario internazionale gli Stati Uniti o l'Unione Sovietica. L'Europa infatti ha enormemente risentito del peso delle due guerre mondiali, ed esce dalla seconda profondamente ferita in termini economici e strutturali: sarà necessario un certo lasso di tempo perché riacquisti solidità economica e sociale.

I fatti che seguono la decolonizzazione dell'Africa sono spesso devastanti. Guerre civili, sconvolgimenti e violenze coinvolgono ampie masse di persone, provocano esodi di persone in fuga. Migliaia e migliaia sono le persone senza lavoro né reddito, in condizioni di forte precarietà. Anche perché in molte regioni l'economia è basata sulla monocultura, e troppo spesso la siccità impedisce le coltivazioni o distrugge i raccolti.

E' con questi processi che sembra passare in secondo piano il singolo rifugiato, poiché si affacciano sullo scenario mondiale masse di esuli: fenomeno a cui si cerca di far fronte con aiuti internazionali, allestendo campi profughi (troppo spesso sovraffollati e insicuri), fornendo assistenza medica e materiale.

Né solo di Africa si tratta. Negli anni Settanta i problemi socio-politici si estendono a più continenti. E' di questi anni infatti l'esodo di persone che coinvolge Cambogia, Laos e Vietnam: un esodo che durerà due decenni e che vedrà due milioni di profughi re-insediati altrove.

#### Anni Ottanta

Durante questo periodo situazioni di crisi avvengono in tutti i continenti. Scappano in molti dall'Indocina, verso gli Stati Uniti e l'Europa. Però si comincia a guardare questi flussi con un certo sospetto, a vederli come dovuti a ragioni economiche più che politiche, nonostante in molti fuggano da regimi autoritari.

Non solo, si complica infatti lo scenario mondiale, che vede l'intensificarsi della guerra fredda, lo scatenarsi di guerre civili che indurranno notevoli flussi in uscita di sfollati e rifugiati. Il che avviene tanto nel Corno d'Africa che in centro America: nel 1973 in Cile viene rovesciato il governo di Salvador Allende e sale al potere Pinochet e il suo regime militare.

Anche l'Argentina vive giorni difficili in seguito all'avvento della giunta militare nel 1974: una dittatura distintasi per violenza e la violazione sistematica dei diritti umani. In particolare va ricordato come tra il 1974 e il 1983 migliaia

sono le persone scomparse, rapite, torturate e uccise, i cosiddetti desaparecidos.

Nel 1976 l'Unione Sovietica invade l'Afghanistan, da cui fuggono circa 6 milioni di persone verso i paesi confinanti.

A fronte delle sconvolgenti vicende che hanno caratterizzato questi anni, l'Unhcr è obbligata a intervenire su più fronti. Numerose problematiche vengono alla luce, gli Stati infatti secondo le denunce dell'Alto commissariato non cercheranno mai di trovare misure a lungo termine per i rifugiati, ma adottano misure temporanee che provocano incertezza e problemi.

In Europa si comincia a discutere intanto circa la differenza tra rifugiati e migranti economici, cercando di raggiungere un'armonizzazione tra politiche di accoglienza e chiusura delle frontiere.

#### Anni Novanta

Il crollo dell'Unione Sovietica comporta inevitabilmente massicci movimenti di popolazione: sorgono nuove frontiere nazionali e si moltiplicano i problemi dei rimpatri. Si moltiplicano altresì i conflitti interetnici e i movimenti di separazione.

Tra le conseguenze si ha, dunque, un forte problema di sfollati e rifugiati. Due in particolare in questi anni le grandi emergenze: la fuga in massa dei curdi dal Nord dell'Iraq, e il rifiuto della Turchia di dar loro asilo. In secondo luogo, gli eventi dei Balcani, dove nel 1991 si verifica l'implosione della Jugoslavia tra guerre interne.<sup>29</sup>

#### Nuovo Secolo

Negli anni duemila poi sembra che le situazione mondiale vada peggiorando, l'undici settembre e la risposta americana hanno provocato una reazione a catena di cui è difficile prevedere una conclusione in tempi brevi.

---

<sup>29</sup> Macioti Maria, Pugliese Enrico, *L'esperienza immigratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Laterza, pp.163-173

Ad esso si aggiunge la situazione africana che si mantiene disastrosa, soprattutto in alcuni paesi come la Somalia e il Sudan, la cui popolazione rappresenta la maggioranza dei rifugiati alloggiati nei maggiori campi profughi africani.

In Africa infatti si trovano i campi profughi più estesi, come il campo profughi di Dadaab in Kenya, dove sopravvivono in condizioni difficilissime più di 400.000 persone.

Attualmente la situazione dei campi profughi ha raggiunto livelli allarmanti, a causa delle residue risorse e delle difficoltà in loco; troppo spesso infatti, i campi, oltre a non essere luoghi sicuri diventano luogo privilegiato per reclutamenti forzati, luogo di rifugio per militari e combattenti, luogo da cui si parte per azioni di guerra e incursioni.

La situazione si pone drammaticamente all'attenzione internazionale tra il 1994 e il 1996, quando esplode il caso dei campi di rifugiati ruandesi nello Zaire controllati da gruppi armati.

Ma già negli anni Settanta, questi sono stati fenomeni tristemente noti: nei campi dei rifugiati sudafricani in Mozambico e Tanzania, controllati da militari o nella guerra d'Angola dove i campi di profughi provenienti della Namibia, sono campi di battaglia tra la Swapo (South West Africa People's Organisation) e le forze sudafricane. O in Albania dove i campi diventano punti d'appoggio per l'esercito di liberazione del Kosovo.

Aumentano i rischi per i civili, costretti ad una vita di stenti, in un clima di continue intimidazioni e vessazioni, o addirittura al reclutamento. Aumentano i problemi e i rischi per gli operatori, che vedono continuamente vanificata e a rischio la propria opera. E intaccata viene anche evidentemente la credibilità delle organizzazioni umanitarie.

Ad esso aggiungiamo gli scontri all'interno dei paesi del Nord Africa, la così chiamata Primavera Araba. Ultime in ordine di tempo la crisi siriana che ad

oggi ha portato alla fuga più di due milioni di persone e nel momento in cui scrivo le situazioni caotiche di Ucraina e Venezuela.

Abbiamo visto come le situazioni di assistenza umanitaria di difficile gestibilità siano venute moltiplicandosi. Di conseguenza non sorprende il fatto che gli operatori delle Ong, uomini e donne impegnati nel soccorso ai rifugiati, abbiano corso sempre più rischi, non di rado, giungendo a perdere la vita.

Oggigiorno nel mondo vi sono un numero record di sfollati e rifugiati: circa 45,1 milioni. Quasi come una nazione europea di medie dimensioni. Attualmente chi ha perduto casa per via di guerre, persecuzioni, carestie, o ha chiesto asilo a seguito della negazione di diritti civili, proviene per lo più da cinque paesi che totalizzano il 55 % di chi non possiede più nulla, casa, acqua, istruzione, talvolta futuro: Afghanistan, Somalia, Iraq, Siria e Sudan. Ma altri flussi consistenti si registrano anche in uscita da Mali, Repubblica Democratica del Congo e dallo stesso Sudan verso Sud Sudan ed Etiopia. È quanto emerge dall'ultimo rapporto annuale Global Trends - sulle tendenze a livello globale in materia di spostamenti forzati di popolazione - pubblicato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Lo studio prende in esame le migrazioni forzate avvenute durante il 2013 basandosi su dati prodotti da governi, organizzazioni non governative partner e dalla stessa Agenzia ONU. Mai, negli ultimi 18 anni, si era totalizzato una cifra così alta di profughi e sfollati. Non solo. Questo numero pare drammaticamente in crescita.

Mentre alla fine del 2012 – si legge nel rapporto – le persone coinvolte in tali situazioni nel mondo erano 42,5 milioni, un anno dopo erano, appunto, ben 45,1 milioni, e in continuo aumento. Di queste 15,4 milioni erano i rifugiati, 937mila i richiedenti asilo e 28,8 milioni gli sfollati, persone cioè costrette ad



abbandonare le proprie abitazioni ma che sono rimaste all'interno del proprio paese.<sup>30</sup>

Sono numeri allarmanti» ha affermato l'Alto Commissario ONU per i Rifugiati António Guterres. «Indicano non solo una sofferenza individuale su vasta scala, ma anche le difficoltà della comunità internazionale nel prevenire i conflitti e nel promuovere soluzioni tempestive per una loro ricomposizione».

Le tendenze che emergono dal rapporto sono preoccupanti sotto diversi aspetti; uno di questi è la rapidità con la quale le persone sono costrette a spostamenti forzati. Durante il 2013, 7,6 milioni di persone sono state costrette alla fuga, delle quali 1,1 milioni hanno cercato rifugio all'estero e 6,5 milioni sono rimaste sfollate all'interno del proprio paese. Ciò consente di affermare che ogni 4,1 secondi una persona nel mondo diventa rifugiato o sfollato

Emerge poi come il gap tra i paesi più ricchi e quelli più poveri si faccia più ampio quando si tratta di accogliere rifugiati. La metà dei 10,5 milioni di rifugiati che rientrano nel mandato dell'UNHCR (altri 4,9 milioni sono rifugiati palestinesi che ricadono invece nella competenza dell'UNRWA, l'Agenzia ONU che si occupa specificamente di tale popolazione) trova infatti accoglienza in paesi che hanno un reddito pro capite annuo inferiore a cinquemila dollari USA. Complessivamente i paesi in via di sviluppo ospitano l'81% dei rifugiati di tutto il mondo, un netto aumento rispetto al 70% di un decennio fa.

I minori – bambini e adolescenti con meno di 18 anni – costituiscono il 46% di tutti i rifugiati. Lo scorso anno poi la cifra record di 21.300 domande d'asilo è stata presentata da minori non accompagnati o separati dai loro genitori, si tratta del numero più alto mai registrato dall'UNHCR.

In Italia nel 2013 sono state presentate 17,352 domande d'asilo, circa la metà dell'anno precedente. Questo calo significativo, determinato

---

<sup>30</sup> Disponibile su <http://unhcr.org>

prevalentemente dalla fine della fase più drammatica delle violenze in Nord Africa, riporta il numero di domande in media con il dato degli ultimi dieci anni. I rifugiati in Italia alla fine del 2013 erano 64.779, questa cifra colloca l'Italia al 6° posto tra i Paesi europei, dopo Germania (589,737), Francia (217,865), Regno Unito (149,765), Svezia (92,872), e Olanda (74,598)

#### 4.3 Forme di protezione internazionale in Italia

In Italia sono previste quattro forme di protezione, consistenti rispettivamente in due forme di protezione internazionale ossia lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra 1951 e la protezione sussidiaria. E due forme di protezione nazionale, la protezione temporanea e la protezione umanitaria.

La procedura prevede una prima fase amministrativa ed una seconda di tipo giurisdizionale, solo eventuale, nel caso in cui la fase amministrativa si sia conclusa con una decisione negativa. La legge prevede una procedura unificata per tutte le forme di protezione.

##### Premessa

L'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana stabilisce che "lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

In via preliminare, occorre introdurre alcune definizioni.

Richiedente asilo è un cittadino straniero o apolide<sup>31</sup> che cerca protezione fuori dal Paese di provenienza e, ha manifestato la propria volontà di chiedere asilo ed è in attesa di una decisione definitiva delle autorità competenti su tale istanza.

---

<sup>31</sup> Status giuridico del soggetto privi di qualunque cittadinanza

Ai fini dell'esame della domanda di asilo, è valutata la possibilità di protezione che il soggetto potrebbe ricevere nel Paese di origine; vale a dire se in questo vi siano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, come la presenza di un sistema giuridico effettivo che sia accessibile al richiedente asilo e permetta di individuare, perseguire penalmente e punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave.

La protezione internazionale include come detto lo status di rifugiato e lo status di protezione sussidiaria.

#### Status di rifugiato

La definizione generale di rifugiato contenuta nel diritto internazionale, e recepita anche in ambito italiano ed europeo, è ancora quella dell'art. 1 A, n. 2, par. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

Ossia colui che "...temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra."

#### 4.3.1. Requisiti per la domanda

Andiamo ad analizzare con precisione i requisiti imprescindibili per effettuare la domanda.

##### *Timore fondato*

Affinché sussista un timore fondato è necessario che siano presenti sia la componente soggettiva (timore) sia quella oggettiva (ragionevole

fondatezza). Il sentimento del timore è per sua stessa natura rivolto verso il futuro: non è necessario, quindi, che un rifugiato abbia già effettivamente subito persecuzioni nel passato.

Una persona potrebbe, infatti, essere riuscita sino al momento della fuga ad evitare persecuzioni ma avere comunque un ragionevole timore di poterle subire nel futuro, soprattutto quando ne siano già rimaste vittime altri del suo stesso ambiente sociale o familiare, ovvero quando risulti che, nel suo Paese di origine, ne sono colpiti in modo ricorrente individui che si trovano nella sua stessa situazione.

Un serio indizio di fondatezza del timore di persecuzioni future può essere tratto non solo dalle persecuzioni già subite, ma anche dalle passate minacce dirette di persecuzione.

Analogamente, una persona potrebbe avere effettivamente subito persecuzioni nel passato e tuttavia non temere di poterne subire nel futuro. Ciò accade, ad esempio, quando le persecuzioni subite siano remote nel tempo e senza più alcun rapporto con l'attualità poiché, nel frattempo, la situazione del Paese di origine è cambiata radicalmente. Quindi il futuro rappresenta sempre l'aspetto chiave.

### *Atti di persecuzione*

Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente: essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali.

Si tratta cioè di quei diritti che non consentono deroghe in nessuna situazione e che sono espresse chiaramente nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950: oltre al diritto alla vita (art. 2), quello alla protezione dalla tortura e dai trattamenti inumani o degradanti (art. 3), quello alla protezione, dalla riduzione in

schiavitù o servitù (art. 4, par. 1), ed il diritto alla legalità ed irretroattività delle incriminazioni penali e delle pene ( art.7).

A cui vanno aggiunti anche eventuali provvedimenti legislativi, discriminatori e atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale e atti contro un genere e l'infanzia.

Troppo spesso tra le donne che chiedono asilo vi sono infatti casi di vittime di violenza, di stupri legati alla guerra e negli ultimi anni il fenomeno sembra essere aumentato. Si sa di casi di donne stuprate a sangue freddo, con l'idea di imporre loro figli di vincitori. Uno stupro etnico per indicare il dominio assoluto dei vincitori sui vinti.

Il trauma subito è per le donne tremendo; superarlo e riprendere una parvenza di vita normale, particolarmente difficile. Questi tipi di traumi richiedono personale altamente specializzato per un'adeguata assistenza e protezione che spesso manca.

E' recente il caso di donne, dalla Bosnia al Kosovo, vittime di stupri etnici, costrette a partorire i figli dei loro aggressori. Eppure molte hanno paura di testimoniare, il programma di protezione è infatti inadeguato e le poche che hanno denunciato hanno poi dovuto subire minacce e rappresaglie.

Resta quindi ancora largamente impunito lo stupro legato alla guerra, nonostante la Dichiarazione che lo ha bollato come crimine contro l'umanità.

Un esempio di atto specificamente diretto contro l'infanzia è il reclutamento dei bambini soldato.

In questa tipologia di atti rientrano, inoltre, le pratiche dei matrimoni forzati o dei matrimoni precoci, ed anche le mutilazioni genitali femminili.

I trattamenti discriminatori in linea di principio non costituiscono di per se una persecuzione. Essi possono però costituire una persecuzione però, quando,

a causa delle loro caratteristiche, siano tali da incidere in modo gravemente negativo sui diritti fondamentali della persona interessata.<sup>32</sup>

#### *Difficoltà economica*

Le difficoltà di carattere economico non costituiscono, di per se, una persecuzione. Tuttavia, quando sono il risultato di una persecuzione, o di una discriminazione così grave da potersi considerare persecutoria, debbono essere tenute in considerazione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato.

Nell' apprezzamento della natura persecutoria di un determinato atto, è necessario fare riferimento, oltre che alle caratteristiche dell'atto in se, a tutte le condizioni fisiche, psichiche, personali, economiche e sociali della vittima, attuale o potenziale.

Particolare attenzione inoltre deve essere dedicata ai soggetti vulnerabili.

#### 4.3.2 Motivi di persecuzione

Per il riconoscimento dello status di rifugiato è necessario che il fondato timore di persecuzione sia associato ad uno dei motivi specificamente indicati nella definizione di cui all' Art. 1-A n. 2 della Convenzione di Ginevra.

Il contenuto di tali motivi - razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale ed opinioni politiche – è definito dall'art. 8, comma 1 del D. Lgs. 251/07.

Affinché sussista un fondato timore di persecuzione non è necessario che l'individuo possieda effettivamente le caratteristiche su cui la persecuzione si fonda; è infatti sufficiente che tali caratteristiche gli siano (o possano concretamente essergli) attribuite dall' agente di persecuzione.

##### a) Razza

---

<sup>32</sup> Unhcr, *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, 2012, pp. 7-14

Per persecuzione “razziale” si intende, in linea con quanto stabilito dalla Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, oltre che una persecuzione fondata sull’appartenenza ad una presunta “razza”, anche quella fondata su considerazioni relative al colore della pelle, ad una particolare discendenza (il che significa appartenenza anche solo presunta ad una data casta) o ad una origine nazionale o etnica.

#### b) Religione

Il termine “religione” secondo la definizione della Convenzione “include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste ed ateiste, la partecipazione a, o l’astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte”.

Le persecuzioni religiose possono, a seconda dei casi, o incidere direttamente sul diritto alla libertà di religione, ad esempio vietando o imponendo penalmente determinati culti o confessioni, o colpire, almeno in via immediata, diritti di natura differente, ad esempio prevedendo trattamenti giuridici diversi per gli appartenenti ed i non appartenenti ad una data religione.

#### c) Nazionalità

Il termine “nazionalità” deve essere inteso non solo come sinonimo di “cittadinanza” ma anche come riferibile all’appartenenza o non appartenenza, effettiva o presunta, ad un dato gruppo etnico, linguistico o culturale, indipendentemente dal fatto che sia minoritario o maggioritario.

#### d) Appartenenza ad un particolare gruppo sociale

L’espressione “gruppo sociale” è stata formulata in modo aperto e deve essere interpretata in senso estensivo; accomuna chi condivide una storia e

delle prerogative. Si tratta dunque di caratteristiche obiettive, imm modificabili o non rinunciabili senza grave sacrificio, degli appartenenti al gruppo stesso.

Importante ricordare che dall'articolo 8, co..1 lett. d) del D.Lgs. 251/07 "in funzione della situazione nel Paese di origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell' orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana".

Tale disposizione conferma la possibilità di considerare persone LGBTI (lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuati) come gruppi potenzialmente esposti a persecuzione e quindi legittimati a ricevere protezione nel nostro Paese.

#### e) Opinioni politiche

Il concetto di opinione politica deve essere inteso in senso ampio, come riferibile non solo alla sfera politica propriamente intesa, bensì comprensivo di qualsiasi pensiero o convinzione su di una qualunque materia o questione di rilevanza pubblica o sociale, che possa suscitare la reazione dei potenziali agenti di persecuzione.

#### Rifugiato sur place

E' rifugiato di questo tipo chi ha un fondato timore di persecuzione e si trova già fuori dal Paese del quale è cittadino o, se apolide, nel quale aveva la residenza abituale.

Può accadere, infatti, che le ragioni per temere una persecuzione emergano quando l'interessato si trova già all'estero. Si parla, in tale caso, di rifugiato "sur place".

Tale situazione può verificarsi, ad esempio, nell'ipotesi di cambio radicale di regime politico nel Paese di origine durante la permanenza dell'interessato all'estero.



Allo stesso modo può anche avvenire che a mutare non siano le condizioni generali del Paese di origine, quanto quelle individuali del singolo individuo interessato; una persona infatti potrebbe temere di essere perseguitata a causa di scelte compiute o atti commessi non già quando si trovava in patria, ma dopo che è entrata nel Paese di accoglienza.<sup>33</sup>

Status di rifugiato: esclusione

E' possibile però che sebbene una persona soddisfi i requisiti per ottenere lo stato di rifugiato, le venga negato questo diritto.

Questo avviene quando già gode di protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Quando sussistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso:

- a) un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità
- b) un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli
- c) che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite

Allo stesso modo quando sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato e un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica.

---

<sup>33</sup> Guida pratica per i richiedenti di protezione internazionale <http://interno.it/mininterno/export/sites>

## Protezione sussidiaria

La protezione sussidiaria è un livello complementare e subordinato di protezione internazionale ulteriore rispetto allo status di rifugiato. Pertanto, l'analisi sui presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria deve avvenire sempre dopo la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Riguarda cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno.

Si osservi che nella definizione di protezione sussidiaria, a differenza di quanto previsto per la definizione dello status di rifugiato, non si fa alcun cenno al sentimento del "timore", ma esclusivamente alla esistenza di un "rischio effettivo".

Inoltre, a differenza della definizione di rifugiato che limita l'ambito della persecuzione a quella correlata a considerazioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza a gruppo sociale o opinioni politiche, la definizione di persona ammissibile alla protezione sussidiaria non richiede che il rischio di danno grave dipenda da ragioni di tipo particolare.

Determinato con il decreto legislativo 19 novembre 2007, n.251, sulla qualifica di rifugiato o di persone altrimenti bisognose di protezione internazionale. Riguarda le persone costrette alla fuga per motivi non riconciliabili alla loro appartenenza, religiosa, politica. Viene colmata una lacuna nel sistema di protezione, che nel passato, come si è evidenziato, aveva causato forti problemi per numerosi gruppi stranieri.

Nella direttiva stessa sono invece specificate le specifiche ipotesi di danno grave riconosciuto.

Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi:

a) Pericolo di condanna a morte o di esecuzione

Lo spazio per un'effettiva applicazione della protezione sussidiaria in questa ipotesi sembra essere piuttosto limitato, in quanto spesso racchiuso nello status di rifugiato.

b) Pericolo di tortura o di trattamenti inumani o degradanti

La seconda ipotesi di protezione sussidiaria è quella di persona che in caso di ritorno nel Paese di origine sarebbe esposta al rischio di subire atti di tortura o altre pene o trattamenti inumani o degradanti.

Secondo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, è punizione o trattamento degradante quello che "umilia o sminuisce un individuo, rivelando una mancanza di rispetto per la sua dignità, ovvero ledendo quest'ultima, generando sentimenti di paura, angoscia o inferiorità", mentre configura la più grave fattispecie di punizione o trattamento inumano quello che "provoca intenzionalmente danni fisici concreti o sofferenze mentali o fisiche di particolare intensità".

La tortura, infine, è una "forma deliberata ed aggravata di punizione o trattamento inumano o degradante", idonea a causare "sofferenze crudeli e molto serie".

O secondo l'art. 1 della Convenzione ONU contro la tortura e gli altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti che così definisce la tortura: "con il quale un dolore o delle sofferenze acute sono intenzionalmente inflitte ad una persona, con lo scopo in particolare di ottenere dalla stessa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un'azione che essa stessa o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, o di intimidirla o di esercitare pressioni su di lei, o di intimidire o esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altra ragione

basata su una qualunque forma di discriminazione, quando tali dolori o sofferenze sono inflitti da un pubblico ufficiale o qualsiasi altra persona che eserciti funzioni ufficiali, o su istigazione o con il suo consenso o con la sua acquiescenza espressa o tacita”.<sup>34</sup>

c) Pericolo di minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona in condizioni di violenza generalizzata derivante da conflitto armato.

L'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale.

La normativa italiana prevede due forme di protezione ulteriori rispetto alla protezione internazionale: la protezione umanitaria e la protezione temporanea.

Questi due forme si differenziano nettamente per soggetti, beneficiari, presupposti di riconoscimento, contenuti della protezione ed autorità preposta al relativo riconoscimento.

La protezione temporanea

La fattispecie alla quale si applica questa normativa è costituita dai casi di afflusso massiccio di persone, sia in seguito ad arrivi spontanei sia indotti da piani di evacuazione. Si tratta di persone provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea e che non possono rientrare nel loro Paese d'origine.

La protezione temporanea è per definizione un regime limitato nel tempo, cessa alla scadenza del termine deliberato dal Consiglio dell'Unione Europea, ma è prorogabile di sei mesi in sei mesi, fino ad una durata massima di tre anni.

---

<sup>34</sup> Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1984. Entrata in vigore il 27 giugno 1987

E' fondamentale che la cessazione della protezione temporanea sia stabilita con una decisione che accerti la sussistenza delle condizioni ideali per il rimpatrio dei soggetti. Infatti, è necessario che la situazione nel Paese d'origine sia mutata rispetto a quella che aveva determinato l'esodo, e che il mutamento sia sostanziale, duraturo e stabile.

Se al termine della durata massima della protezione temporanea non sia ancora possibile un rimpatrio sicuro e stabile degli sfollati, gli Stati membri in seno al Consiglio dovranno trovare soluzioni diverse di protezione.

#### Protezione umanitaria

Al di là della procedura di asilo, ed in via generale, ogni cittadino di un Paese terzo, in presenza di "oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale", può chiedere direttamente al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno per "gravi motivi di carattere umanitario".

Possono beneficiare del suddetto persone bisognose di protezione a causa di particolari condizioni di vulnerabilità personale, ad esempio per motivi di salute o di età, oppure di situazioni di grave instabilità politica, episodi di violenza o insufficiente rispetto dei diritti umani, carestie o disastri naturali o ambientali.

Ogni qualvolta la situazione soggettiva di un individuo non sia riconducibile alla definizione di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, ma sussista nei suoi confronti un divieto di refoulement, in forza di una previsione di diritto internazionale, comunitario o interno, che ne impedisce l'allontanamento dallo Stato, deve necessariamente conseguire, salvo diversa tutela specifica, il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il principio di non refoulement indica che nessuno può essere rimpatriato contro la sua volontà, laddove non vi siano garanzie che non si corrano rischi per la sua incolumità.

A tal riguardo, si richiama tuttavia l'attenzione sulla necessità di non confondere l'ambito di applicazione ed il contenuto della protezione umanitaria con quello della protezione sussidiaria, che opera comunque laddove sussistono seri rischi individuali di subire un grave danno nel caso di rientro nel Paese d'origine,

Anche in questo caso comunque è della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale la competenza a valutare la sussistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria.

La procedura prevede come detto una prima fase amministrativa ed una seconda di tipo giurisdizionale.

La fase amministrativa

Nella prima fase, amministrativa, le autorità competenti in materia di protezione sono la Polizia – uffici di frontiera e uffici sul territorio (Questure) per quanto riguarda l'accesso alla procedura e le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, per quanto riguarda il colloquio e la decisione, e la Commissione Nazionale per il diritto di Asilo, competente a decidere della revoca e cessazione della protezione.

La fase giurisdizionale

Se il richiedente riceve una decisione negativa o se ritiene che la forma di protezione ricevuta non sia adeguata, può fare ricorso avverso la decisione e chiedere che il tribunale territorialmente competente riesamini il caso.

Per la fase giurisdizionale la legge prevede tre gradi di giudizio, in cui tribunale di primo grado e la Corte di Appello possono decidere nel merito, mentre la Corte di Cassazione può decidere solo su questioni di legittimità/diritto.

## ALLEGATO

Intervista a Goulla I. rifugiato in Italia dal 2004 dopo essere scappato dal Burkina Faso a causa di scontri etnici che hanno portato alla morte, tra tanti, anche dei suoi genitori.

### **Mi racconti un po' la sua storia?**

Vengo da un paese povero, che si dedica prevalentemente all'agricoltura, sebbene lì non è come qui, la terra si mischia alla sabbia, la siccità dura gran parte dell'anno e quando non piove, si patisce la fame.

Nel mio paese ci sono delle tensioni etniche causate dalle varietà di genti che la abitano, io faccio parte di una minoranza. Una sera tornando a casa dal lavoro ho trovato la mia casa in fiamme, i miei genitori insieme a tanti altri erano stati uccisi, la mia famiglia si era salvata per miracolo e si era rifugiata dai genitori di mia moglie, che appartengono all'etnia dominante.

Sono dovuto fuggire così nel cuore della notte, insieme ad altri, senza sapere dove andare, e cosa fare. Siamo riusciti a fuggire dal Paese con i pochi soldi che siamo riusciti a raccogliere, da qualche parente o dalle gente che ci ha aiutato durante il percorso.

Abbiamo attraversato il Benin, il Niger, fino ad arrivare in Libia, alcuni ci aiutavano, altri semplicemente cercavano di rubarci tutto ciò che potevano. Siamo arrivati nel deserto, lo abbiamo attraversato per tre giorni con la macchina, dopo di che la macchina si è rotta e abbiamo proseguito a piedi per altri cinque giorni. Avevamo poco cibo e poca acqua, a forza di camminare scalzi con il calore mi si erano gonfiati tutti i piedi e facevo fatica a camminare, ad altri la pelle dei piedi si era consumata fino ad arrivare alla carne viva. Alcuni sono rimasti lì.

Arrivati sulla costa non avevamo più un soldo, ci avevano preso tutto e abbiamo cominciato a fare qualsiasi lavoro per pagarci la traversata con la

barca verso l'Europa, finalmente dopo quasi sei mesi sono riuscito a partire. Ed è così che sono arrivato a Lampedusa.

### **Come è stato il suo primo impatto con l'Italia?**

E' stato un impatto positivo, eravamo stremati, stanchi, affamati, ci hanno trattato bene, ci hanno dato da mangiare. E' qui che ho fatto la domanda per aver lo status di rifugiato.

### **Dove ha sentito per la prima volta della possibilità di richiedere asilo?**

In Italia, io non conoscevo questa possibilità, non sapevo niente, poi un compagno di viaggio mi accennò a questo mio diritto, però solo durante il mio soggiorno a Lampedusa seppi realmente di questa opportunità, e che potevo godere di questo diritto.

### **Poi che successe?**

Fui trasferito a Caserta, alcuni venivano trasferiti in aereo, però io insieme ad un gruppo di altri quaranta fummo trasferiti via mare, in seguito mi diedero un documento che attestava il mio diritto a risiedere in Italia per un determinato periodo e fui rilasciato.

In seguito mi trasferì al Nord, trovai lavoro in una fabbrica, e andava bene risparmiavo tutto ciò che potevo e mandavo i soldi alla mia famiglia con la speranza di poterli far arrivare presto qui.

Poi però nel 2008 la fabbrica chiuse, io rimasi senza soldi e senza permettermi una casa finì a dormire sui treni fermi in stazione di notte con altri sfortunati come me. Ogni tanto arrivava la polizia e ci diceva "tutti fuori uscite..." però fuori faceva molto freddo o pioveva e io pensavo alla mia famiglia così lontana.

Feci qualche altro lavoro saltuario, sfinito però decisi di provar ad andare in Germania, avevo sentito che lì c'era più lavoro. Presi il treno con i pochi soldi che avevo e partì per Berlino. Andavo in un paese nuovo, non conoscevo la



lingua, non conoscevo nessuno e non avevo che pochi euro. Sul treno mentre andavo cominciai a piangere, pensando a tutto questo. Il signore che stava vicino a me mi vide e mi chiese se stavo bene, gli risposi che semplicemente stavo pensando alla mia vita e a quanto era triste.

Era un italiano che andava in Germania per lavoro, mi aiutò, arrivato a Berlino, mi diede una mappa mi portò davanti ad un hotel e mi diede cinquanta euro per dormire la prima notte, poi mi augurò tanta fortuna e se ne andò.

A Berlino mi guardavo in giro in cerca di neri, per chiedere informazioni, però vedevo che erano molto pochi. Ne trovai uno, lo fermai era della Costa D'avorio, in francese mi disse che a Berlino sarebbe stata dura per me, la comunità africana era piccola, sarebbe stato meglio andare ad Amburgo.

Mi offrì da mangiare, mi portò con la metro a la stazione e mi comprò il biglietto del treno fino ad Amburgo.

### **E' bello vedere che ci sono persone così in giro...**

Sì, nel mondo ci sono tante persone che sono cattive, ma anche tantissime persone che sono buone, che ti aiutano. E quando lo fanno ti dà tanta speranza davvero. Io sono stato molto fortunato, queste persone mi hanno aiutato senza che io gli chiedessi niente, e gli sono molto grato per questo. Chissà cosa sarebbe successo senza di loro, a volte un solo piccolo gesto può cambiare la vita di una persona.

### **Perché dice così?**

Sì perché da lì tutto cambiò, ad Amburgo mi sistemai alla moschea per un po', parlando arabo potevo aiutare e guadagnarmi un posto dove dormire. In seguito riuscì a trovare un lavoro in un ristorante italiano, era in nero ma erano soldi.

Lì conobbi un Dottore che mi operò ad un ginocchio che avevo malandato e che si interessò al mio caso. Mi aiutò a contattare la mia famiglia e mi mise in

contatto con un avvocato tedesco. L'avvocato tedesco si mise in contatto con quello italiano e adesso vedo uno spiraglio per la mia vita. Devo tanto a molta gente che mi ha aiutato.

Adesso posso ricevere la cittadinanza italiana, sono qui da più di dieci anni; non ho precedenti penali. Manca poco e potrò realizzare ciò per cui ho lottato per tutta la vita.

### **Come mai è tornato in Italia?**

In Germania ci sono molte più possibilità, però mentre lavoravo al ristorante venne la polizia a fare dei controlli, non potevo più stare là e ho dovuto tornare in Italia. Adesso qui ho una casa, ma mi manca un lavoro, con un lavoro sarebbe più facile fare arrivare la mia famiglia qui.

Però la verità è che ho molta paura della burocrazia italiana, ogni volta qualcuno mi dice cose diverse e mi chiede dei soldi. Alcuni documenti sono andati persi tra la Questura e i vari Uffici, io per questo sono molto arrabbiato, non so con chi dovrei esserlo però sono arrabbiato.

### **Che cosa significa per te l'Italia?**

L'Italia per me ha due facce, una positiva e una negativa; io all'Italia devo la vita, perché senza la possibilità che mi ha dato di stabilirmi qui io adesso non so dove sarei, ho avuto la possibilità di restare e le sono grato per questo. Però ha anche un grosso aspetto negativo, per lungo tempo io e gli altri rifugiati ci siamo sentiti abbandonati, nessuno ci ha prestato attenzione, e ci sono state occasioni in cui mi sono chiesto se vale davvero la pena vivere così. Molti altri paesi europei offrono molte più opportunità ai rifugiati.

Vede l'altro giorno ero davanti all'Ospedale, facevo parcheggiare le macchine di chi arrivava, vendendo piccole cose, è arrivato un vigile e mi ha fatto una multa di 130 euro; io voglio sapere cosa dovrei fare, non ho un lavoro, non ho la possibilità di tornare nel mio paese, non ho qui la mia famiglia, non voglio rubare, non ho mai commesso nessun crimine nella mia

vita, però ho una famiglia devo guadagnare qualcosa per loro, questo dico. La gente deve sapere cosa vuol dire, è veramente brutto vivere così, non lo auguro a nessuno di provare quello che ho provato io. Ti svuota questa insicurezza.

Per questo ho accettato di parlare con te, sai all'inizio quando ce l'hanno chiesto molti hanno detto di no, perché sono arrabbiati con il mondo, con l'Italia per un certo punto di vista, ma dobbiamo dare visibilità a la nostra situazione. La gente deve sapere cosa si prova, cosa vuol dire non avere niente. Io avevo una casa, una famiglia, una terra; adesso non ho niente.

### **Cosa le manca di più?**

La mia famiglia, sono 10 anni che non vedo mia moglie e i miei figli. Li sento al telefono ma non sono presente. E' il mio pensiero costante, giorno e notte, non faccio niente che non sia per loro, per poterli rivedere un giorno e poterli riabbracciare. Sono sempre nella mia mente e per questo non conosco pace. Il più grande ha 15 anni è ancora un bambino, come può badare alla famiglia? E adesso che non ho più un lavoro non posso aiutarli e questa cosa mi tormenta. Ovunque vada ho una loro foto con me e prego perché Dio li protegga.

### **Come si vede fra 5 anni?**

Prego Dio perché mi sia riconosciuta la cittadinanza italiana, che possa finalmente portare qui la mia famiglia e mi piacerebbe andare a lavorare in Germania, dove ci sono più opportunità di lavoro. Avere un lavoro, una casa anche umile ma mia e poter dare ai miei figli la sicurezza e le possibilità che ora non hanno, proteggerli e essere sempre presente per loro.

### **Rifarebbe tutto ciò che ha fatto?**

Rifarei tutto, vede la gente come me è qui non perché lo ha scelto. Questo la gente deve capire, ci sono delle situazioni guerre carestie che non ti permettono di scegliere. Non crede che se io avessi potuto avrei passato

questi dieci anni nel mio Paese, con la mia famiglia. Però rifarei tutto, perché non farlo avrebbe significato morire tanto tempo fa e non rivedere e poter aiutare i miei bambini.

Però si forse farei domanda di asilo in Germania o in un altro paese europeo che offre più opportunità e tutela maggiormente i rifugiati; dall'Italia per lungo tempo ci siamo sentiti abbandonati. Spesso la comunicazione è mancata, quando arrivi non conosci niente delle possibilità che hai, una lingua differente, tutto nuovo...è veramente molto difficile per noi, soprattutto quando si arriva da piccoli villaggi di contadini del cuore dell'Africa. E' tutto così diverso là, tutto così diverso.

**Vuole dire qualcosa prima di salutarci?**

Grazie di avermi ascoltato, spero che possa essere utile per far sì che la gente capisca cosa stiamo provando; siamo in tanti in questa situazione. E' duro vivere così. Spero di vederla presto e se Dio vuole di farle conoscere presto la mia famiglia.

## Cap. 5 Evoluzione del diritto d'asilo

Per comprendere l'evoluzione del diritto d'asilo in Italia negli ultimi vent'anni, è necessario dare uno sguardo alla situazione precedente al 1990, soprattutto per chiarire meglio la svolta che si verificò tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta del secolo scorso.

La seconda guerra mondiale e la riorganizzazione politica avvenuta nell'Europa dell'Est e nei Balcani nell'immediato dopoguerra, sotto il dominio dell'Unione Sovietica, provocarono l'esodo di milioni di rifugiati e di persone poi diventate apolidi in tutto il resto del continente europeo. In Italia dal 1945 al 1952, arrivarono circa 120.000 rifugiati, assistiti da organismi internazionali.

La quasi totalità di queste persone veniva reinserita dall'Italia in altri paesi, in particolare Stati Uniti, Canada; Australia e Nuova Zelanda, tradizionalmente paesi di immigrazione, i quali non ritenevano l'Italia in grado di affrontare il peso e gli oneri richiesti dalla presenza di un numero così elevato di rifugiati.

### *Dal 1952 al 1990*

Sulla base dell'accordo di sede tra il governo italiano e l'Unhcr del luglio 1952, fu istituita nell'agosto 1952 la Commissione paritetica di eleggibilità, composta da funzionari del ministero per gli Affari Esteri e del ministero dell'Interno da una parte, e dalla delegazione dell'Unhcr dall'altra. La commissione operativa fino al 1990, anno in cui fu sostituita dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, aveva il compito di determinare la qualifica di rifugiato.

Dopo la ratifica, il 24 luglio 1954, della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1952, la Commissione determina lo status di rifugiato in accordo con la definizione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione.

Fino al 1990, tuttavia solo gli stranieri di provenienza europea potevano richiedere asilo allo Stato Italiano. L'Italia, all'atto della ratifica della Convenzione, aveva optato infatti per la limitazione geografica, riguardo all'applicazione della Convenzione. Escludendo le persone con origine non europea.

Inoltre, anche rispetto ai rifugiati di provenienza europea, l'Italia, fino al 1989, non era comunque un paese d'asilo, nel senso di un insediamento a lungo termine dei rifugiati. Come già nell'immediato dopoguerra, era prevalentemente un paese di transito o di permanenza breve, necessaria all'espletamento della procedura di resettlement, di re-insediamento in paesi d'oltreoceano.

D'altra parte, era chiaro a tutti come nessuno di questi paesi di primo arrivo fosse in grado, per motivi politici, economici e sociali, di assumersi la responsabilità di una permanenza prolungata dei rifugiati. Erano gli Stati Uniti per primi a garantire a queste persone il trasferimento in base a generosi programmi di resettlement secondo una procedura ad hoc presso le ambasciate di Roma, Vienna e Belgrado.

La totalità dei rifugiati resettled dall'Italia, dalla fine della guerra fino alla caduta del muro di Berlino e alla conclusione della guerra fredda, può essere stimata a circa 220.000 persone.

Chi fuggiva dai territori di dominio sovietico veniva considerato in Occidente, un anticomunista, oppositore del regime. Si parlò così di "voto con i piedi", la fuga in sé indicava il malcontento della gente, l'opposizione ai regimi nei paesi dell'Est. I rifugiati avevano quindi la certezza di una buona accoglienza per motivi strettamente politici.

Dalla metà degli anni settanta iniziarono ad arrivare in Italia sempre più rifugiati non europei, in particolare quelli fuggiti dalle dittature militari in America latina, dalla guerra Iraq/Iran o dalla repubblica islamica iraniana. A causa della limitazione geografica, il trattamento riservato a questi rifugiati

era del tutto diverso da quello previsto per i cittadini dell'Europa Orientale. Non potendo chiedere asilo allo Stato italiano, questi si rivolgevano alla delegazione dell'Unhcr a Roma con la richiesta di essere riconosciuti rifugiati sotto il mandato dell'Unhcr, riconoscimento che concedeva loro il diritto al soggiorno temporaneo, senza tuttavia il diritto al lavoro e all'assistenza pubblica, in attesa anche questi di essere re insediati in altri Stati. Durante questo periodo di attesa, che poteva anche durare anni, l'Unhcr forniva l'assistenza materiale.

In Italia, fino al 1980, i richiedenti asilo, o meglio, i richiedenti per il re-insediamento venivano accolti nei Centri di assistenza profughi stranieri (Caps) di Padriciano, frazione di Trieste, alla frontiera con la Jugoslavia, di Capua e di Latina.

In varie occasioni però e sulla base di decisioni politiche, il governo italiano decretò alcune eccezioni alla regola della limitazione geografica concedendo asilo a gruppi particolari di rifugiati non europei. Come nel caso di 609 cileni che dopo il golpe di Pinochet nel settembre del 1973 si rifugiarono presso l'ambasciata italiana a Santiago del Cile.

Come si evince da questo breve riepilogo, si deve constatare che fino al 1990 l'Italia non è stato un paese di asilo nel senso proprio del termine, nonostante vi siano transitati più di 200.000 rifugiati. La storia del vero e proprio diritto d'asilo in Italia inizia soltanto nel periodo successivo. Lo storico cambiamento mondiale avvenuto tra il 1989 e il 1990 per l'Italia ha significato una svolta anche nel diritto all'accoglienza.

Terminarono, infatti, i programmi nordamericani e australiani di re-insediamento dall'Italia poiché venne meno la motivazione politica che ne era alla base, programmi che da quel momento in poi si limitarono a casi sporadici di ricongiungimento familiare o di trasferimenti per particolari motivi politici.

Si supponeva che, ormai, l'Italia, diventato uno dei paesi più ricchi del mondo, potesse e dovesse assumersi le responsabilità dei rifugiati in arrivo.

Si riscoprì il chiaro pronunciamento della Costituzione italiana, all'articolo 10, sul diritto di asilo che per così tanto tempo era stato dimenticato a causa della costante mancata applicazione di tale precetto.

E così con la legge Martelli si disciplinò la situazione. In realtà dedicava ai rifugiati e al diritto di asilo soltanto il primo articolo, volutamente transitorio, in attesa di una legislazione organica sulla materia.

Nonostante il carattere provvisorio della norma, il decreto rappresentava l'espressione politica e legislativa della svolta alla fine del 1989. Per la prima volta, una legge italiana menzionava l'espressione asilo politico. Era abolita la limitazione geografica all'applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 e quindi eliminata la discriminazione tra rifugiati europei e non europei che nei decenni precedenti aveva provocato gravi conseguenze personali per decine di migliaia di richiedenti asilo e rifugiati provenienti da altri continenti.

Ovviamente non mancavano le clausole che limitavano l'accesso alla procedura d'asilo: lo straniero che intendeva entrare nel territorio dello Stato per essere riconosciuto rifugiato doveva rivolgere istanza motivata alla polizia di frontiere, la quale, in determinate circostanze, poteva rifiutare l'ingresso e quindi l'accesso alla protezione.

Era venuto quindi il momento anche per l'Italia di costituire un Consiglio nazionale come ente indipendente, non governativo, senza nessun vincolo politico o confessionale, in grado di promuovere la trasformazione del paese in una terra d'asilo e l'accoglienza dignitosa delle persone fuggite da guerre e persecuzioni, di favorire la loro integrazione nella società e di prestare servizi di orientamento e assistenza.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Christopher Hein, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, pp.33-40



Un passo avanti per il nostro paese che si assumeva i suoi compiti internazionali; però come spesso avviene in Italia con difficoltà e arrivando enormemente impreparati.

La nuova situazione di transitorietà lasciò molti rifugiati e richiedenti asilo delusi, e le proteste, anche violente, non mancarono. Svaniva la prospettiva del re-insediamento in paesi terzi dove avrebbero potuto beneficiare di una migliore accoglienza, maggiori opportunità lavorative, una effettiva integrazione. L'abolizione dei centri di accoglienza lasciò molte persone per strada. Il sussidio in denaro, non permetteva di prendere in affitto un alloggio. Corsi di apprendimento della lingua italiana tardavano a essere avviati, e senza la conoscenza linguistica era impossibile trovare un lavoro.

Pertanto il sussidio pubblico veniva garantito dalla prefettura, tra mille difficoltà burocratiche, solo durante la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, e cessava subito dopo l'avvenuta decisione sulla richiesta di asilo, senza alcuna previsione di altre misure a sostegno dei rifugiati riconosciuti.

Questo non era certamente dovuto all'elevato numero delle richieste di asilo. Nel 1990 ne furono registrate 3376, di cui 1344 da parte di albanesi, 903 rumeni, 381 etiopi e 309 di somali. Ad eccezione del 1991, quando si verificò lo straordinario afflusso di richiedenti asilo dall'Albania, nel 1992 e negli anni seguenti la richiesta di asilo oscillava tra le 2000 e le 330 unità, quando ad esempio nello stesso periodo in Germania, il numero di richiedenti asilo ammontava a 440.000.

La notevole durata della procedura d'asilo era quindi causata dal fatto che i componenti della Commissione centrale non erano posti "fuori ruolo", ovvero distaccati dalle proprie amministrazioni: l'impegno assunto presso la commissione era ritenuto un lavoro supplementare, il che implicava la scarsa partecipazione dei suoi componenti e quindi un numero esiguo di sedute.

Insomma, l'Italia con la legge Martelli, con l'abolizione della riserva geografica, con l'introduzione di una nuova procedura di silo e un sistema di assistenza, aveva iniziato un processo verso la trasformazione in terra d'asilo ma continuò a considerare la questione dei rifugiati un aspetto marginale, non investendo nella professionalizzazione specifica dell'amministrazione pubblica e ancora meno nell'accoglienza e nell'assistenza all'integrazione.

Il 22 febbraio 1990 però venne firmato l'atto costitutivo e redatto lo statuto del Consiglio italiano per i rifugiati.

Il Cir Consiglio italiano per i rifugiati nasce da tredici organizzazioni che si occupano di rifugiati e richiedenti asilo. Ha compiti di coordinamento e potenziamento delle azioni volte alla tutela di queste particolari categorie di persone.

Nel 1995 il Cir diviene ente morale con decreto del Ministero dell'Interno. Dal 1977 è iscritto tra le Onlus.

Oggi il Cir svolge molteplici attività, in Italia e all'estero. In Italia è impegnato a vario titolo in dieci regioni. Sul piano internazionale è presente nell'Ecre, European Council for Refugees and Exiles, un'organizzazione in cui gli organismi attivi nei paesi europei si confrontano al fine di meglio tutelare il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati.

### 5.1 Le principali difficoltà

Nonostante le contenute presenze dei rifugiati, un rilevante problema rimane aperto in Italia: quello della mancanza di una normativa organica in materia di asilo, normativa più volte sollecitata dagli enti interessati. Al momento quindi, per quanto attiene a rifugiati e richiedenti asilo, bisogna riferirsi all'art.1 della legge 39 del 1990 con l'abolizione come si diceva della riserva geografica, ad alcune disposizioni del Testo Unico sull'Immigrazione (legge n.286 del 25 luglio del 1998) oltre che alla parte finale della legge Bossi-Fini.

L'iter che ne deriva è il seguente: la persona che arriva in Italia da situazioni di rischio e persecuzione deve presentare domanda di asilo alla polizia di frontiera o alla questura. Questa domanda verrà trasmessa al Ministero dell'Interno e presa in esame dalla cosiddetta Unità Dublino, un'apposita commissione che dovrà preliminarmente accertare la competenza dell'Italia. In caso positivo, la domanda verrà inoltrata alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Ai rifugiati si dovrebbe offrire accoglienza e protezione in attesa della definizione della procedura per il riconoscimento finale dello status.<sup>36</sup>

## 5.2 Tra sbarchi e respingimenti

Tradizionalmente, i richiedenti asilo extraeuropei arrivavano in Italia come anche in altri paesi europei in modo regolare e per via aerea, con passaporto, senza necessità di un visto d'ingresso, o in altri casi con un visto per turismo, per studio, per motivi religiosi o per affari. Il primo punto di contatto con le autorità italiane avveniva presso l'aeroporto. In passato, l'unico importante aeroporto per i voli internazionali era quello di Roma-Fiumicino.

Il Cir considerò quindi cruciale stabilire una propria presenza all'aeroporto per garantire un servizio di orientamento legale e di prima accoglienza ai potenziali rifugiati in arrivo. Il Cir, si occupò fin dall'inizio, della questione dell'accesso alla protezione e ancora oggi rappresenta un cardine del suo lavoro.

D'altra parte già la legge Martelli autorizzava la polizia di frontiera a operare un filtro; autorizzazione, questa, che dal decreto attuativo veniva estesa anche alla questura. L'autorità di frontiera poteva respingere lo straniero, nonostante la presentazione della richiesta d'asilo, per uno dei quattro motivi ostativi dell'ingresso: se la persona risultava già riconosciuta rifugiata in un

---

<sup>36</sup> <http://cir-onlus.org/>

altro Stato; se aveva soggiornato in uno stato terzo firmatario della Convenzione di Ginevra, soggiorno nel quale non doveva però essere calcolato il tempo necessario per il transito verso l'Italia; qualora fosse stato condannato in Italia per un reato grave o rappresentasse un pericolo per la sicurezza dello Stato.

Fu soltanto nel 2008 che si introdusse la norma che regolamentava la più che decennale prassi consolidata in base alla quale era possibile presentare istanza di asilo sia alla frontiera, al momento dell'ingresso nel paese, che successivamente, presso la questura territorialmente competente.

Nella primavera del 1991, circa 28.000 albanesi sbarcarono sulle coste adriatiche, in particolare in Puglia, dopo aver attraversato il mare in gommoni e pescherecci. Un secondo afflusso di massa dalla vicina Albania si verificò pochi mesi dopo, in agosto, con circa altri 20.000 arrivi spontanei.

Era la prima volta che l'Italia e l'Europa venivano interessate da Boat people, da arrivi via mare di un elevato numero di stranieri.

Gli sbarchi degli albanesi avevano caratteristiche che sarebbero diventate un modus operandi molto comune nel Mediterraneo: un tragitto relativamente breve, ma non per questo meno pericoloso; l'uso di piccoli natanti, spesso assolutamente inadatti per attraversare il mare, affollati fino all'inverosimile. In queste condizioni la gente arrivava di giorno, più spesso di notte, soltanto con vestiti bagnati addosso, senza soldi né passaporto, ma generalmente con una buona conoscenza della lingua italiana, imparata attraverso le trasmissioni Rai.

L'invasione albanese, come fu definita dai giornalisti increduli, avvenne in un'Italia totalmente impreparata ad accoglierli.

In seguito arrivarono, i somali, gli eritrei ancora uniti da trattati post-coloniali. Poi fu il turno dell'Africa Sub-sahariana, di bosniaci, kosovari e curdi che scappavano dalla guerra.

Si rispondeva quindi con delle misure ad hoc, adottate caso per caso, con provvedimenti destinati a singoli gruppi, obbedendo ad una logica di protezione temporanea. Ogni nuova situazione era vissuta come un'emergenza, alla quale si rispondeva con misure urgenti, al di fuori dell'impostazione voluta dalla Legge Martelli che, ribadiamo, regolava la materia di asilo in modo provvisorio.

La responsabilità di questa situazione è da attribuire a una serie di governi che si sono susseguiti negli anni Novanta senza affrontare la questione in modo sistematico e lungimirante, attraverso una legge organica.

Il Cir, sin dai primi mesi di attività si è dovuto confrontare con una situazione di grave incertezza, per non dire di abbandono delle persone per le quali aveva assunto una responsabilità di protezione e di assistenza.

Tutte le situazioni erano analoghe: nessuno poteva tornare in patria; tutti avevano bisogno di ottenere un permesso di soggiorno e di lavorare per sopravvivere.

I tempi della giustizia erano quelli di oggi, se non peggiori. Si imponeva quindi un intervento politico urgente, fortemente sollecitato dal Cir, anch'esso costretto a entrare nell'ottica di soluzioni di emergenza.

Il Cir poteva assistere solo i casi più vulnerabili con un sostegno economico e grazie alla collaborazione degli enti membri dell'organizzazione, trovare un tetto per alcuni. Era però inevitabile che nel frattempo altri cercassero sistemazioni di fortuna, occupando, a Roma e in altre città stabili, alberghi abbandonati, fabbriche. Inizio così la lunga storia degli insediamenti abusivi dei rifugiati, della creazione di piccoli e grandi ghetti, dell'emarginazione sociale di persone che erano presenti legalmente in Italia ma che non trovavano le condizioni per ricominciare una vita regolare, normale, dignitosa.

In ogni modo, il pericolo di essere immediatamente respinti alla frontiera non si presentava per chi arrivava via nave in imbarcazioni di fortuna, sulle coste

italiane, adriatiche o ioniche e in seguito su quelle siciliane. Il respingimento, in ogni caso da escludersi per le persone giunte da zone di guerra e di gravi conflitti richiedeva sempre la disponibilità di un vettore sicuro per effettuare il rimpatrio.

Inoltre per il rimpatrio è necessario di regola il possesso di un documento di viaggio, un passaporto o un lasciapassare, concesso dalle autorità del paese di origine. In mancanza di tali requisiti non esiste alternativa a quella di permettere, almeno temporaneamente, l'ingresso nel territorio e di fornire una prima accoglienza anche ai fini di accertare l'identità della persona.

L'alternativa sarebbe quella di costringere le persone a rimpatriare, di istituire una specie di blocco navale, di intercettare le imbarcazioni ancora prima del loro arrivo in prossimità delle coste o nelle acque territoriali, considerate, dal diritto internazionale, territorio dello Stato a tutti gli effetti.

Il primo blocco navale fu praticato nella primavera del 1997, nel Canale d'Otranto, allo scopo di evitare l'arrivo in Italia degli albanesi fuggiti dai gravissimi disordini verificatisi nel loro paese dopo i crolli delle piramidi finanziarie.

Il blocco fu attuato da tutte le forze italiane, inclusa la marina militare. Il 28 marzo 1997, quell'anno Venerdì santo, a seguito dell'intercettazione della barca albanese Kater i Rades da parte della nave militare Sibilla, ci fu una collisione tra le imbarcazioni; del conseguente affondamento della nave, 108 albanesi trovarono la morte. In seguito a questa tragedia il governo pose fine al blocco navale.

L'arrivo dei boat people<sup>37</sup> in Italia, iniziato nel marzo del 1991 non è mai cessato ed è stato regolarmente accompagnato da notizie di naufraghi morti, dispersi, di persone buttate in mare dai trafficanti per alleggerire il peso del natante e sfuggire più velocemente alle navi delle forze dell'ordine, di

---

<sup>37</sup> Espressione costruita usando le parole inglesi "barca" e "gente", indica chi fugge dal proprio paese per mare su mezzi di fortuna inadeguati. L'espressione nasce a metà anni settanta con la fuga via mare dei primi boat people dal Vietnam del Sud dopo l'invasione da parte del Vietnam del Nord

persone mutilate, cadaveri lanciati in mare dagli stessi famigliari, pezzi di corpi umani riesumati dalle reti, ma anche notizie di azioni di salvataggio svolte in extremis da parte di coraggiosi pescatori, funzionari della guardia costiera, della marina militare, della guardia di finanza, dell'arma dei carabinieri, persone che talvolta hanno rischiato la propria vita in mare, per soccorrere le persone in pericolo.

Dal 1993 ad oggi, più di 17 mila persone sono morte nel Mar Mediterraneo e nell'Oceano Atlantico nel tentativo di raggiungere l'Europa, il conto sale a più di 19 mila partendo dal 1988; un dato spaventoso, se si pensa che ad esso vanno aggiunti le migliaia di persone morte, asfissiate nei camion alla frontiera, nei deserti, durante il difficile tragitto che dai loro villaggi del Sudan, dell'Etiopia, dell'Afghanistan li porta ai luoghi d'imbarco. Un dato tanto terribile quanto poco conosciuto e scarsamente tenuto in considerazione quando si analizza la vicenda dei cosiddetti "sbarchi".<sup>38</sup>

Non solo l'Italia nel Mediterraneo è zona di confine; una delle frontiere più pericolose per i migranti e potenziali richiedenti asilo si è rivelata quella esistente in Marocco, dove si trovano due territori spagnoli, Ceuta y Melilla. Qui infatti la pressione migratoria dall'Africa si fa più forte e sono molte le persone morte cercando di raggiungere il territorio europeo.

La politica dei respingimenti in alto mare fu adottata nuovamente 12 anni dopo nel maggio del 2009.

I respingimenti in acque internazionali, senza alcuna valutazione dei singoli casi, senza alcuna possibilità per i migranti di esporre i motivi del proprio viaggio, vanno contro ogni norma internazionale. Non si rispetta la Convenzione di Ginevra per i rifugiati (1951), divieto assoluto di respingimento di esseri umani verso territori dove potrebbero correre rischi per la loro incolumità fisica.

---

<sup>38</sup> Dati <http://journalismfund.eu/migrants-files>

Hanno protestato inutilmente, all'epoca, il Cir, l'Unhcr: e questo ente è stato duramente attaccato in Italia da esponenti del governo, con dichiarazioni vergognose contro la portavoce Laura Boldrini. Lo stesso Jacques Barrot è intervenuto con chiare parole di disappunto circa le misure allora adottate dal governo italiano. Ha anche ricordato come i richiedenti asilo in Italia siano 1,26 ogni 1000 abitanti: la metà quindi della media europea.

Ha aggiunto che la UE sta lavorando per accordi di riammissione, ma che è prioritario evitare tragedie. "Ci vuole una soluzione comune e regole condivise, il rischio è che si rimpallino i clandestini tra un paese e l'altro, come è già successo. E questa è la premessa per un disastro umanitario.

Già nel 2004 sulla base di un accordo italo-libico, mai pubblicato, sono cominciati i respingimenti da Lampedusa verso la Libia, con voli charter, finanziati dal ministero dell'Interno. Dal 2004 fino all'inizio del 2006 più di 4000 persone sono state condotte in Libia, e tra queste anche eritrei, etiopi e sudanesi, ai quali non era stata data alcuna possibilità di chiedere asilo a Lampedusa. L'Italia ha anche finanziato i voli per il rimpatrio forzato della Libia ai paesi di origine.<sup>39</sup>

A causa dell'assenza dell'Unhcr e degli enti di tutela a Lampedusa, i voli di ritorno in Libia sono stati effettuati in modo pressoché segreto. L'opinione pubblica non ne è stata informata. In quel periodo lo stesso centro di Lampedusa si è reso off-limits per i giornalisti, le associazioni e gli avvocati.

Il centro di Lampedusa era inizialmente destinato alla primissima accoglienza e al soccorso dei naufraghi. Le persone venivano poi trasferite, via aerea o in traghetto, nei centri di prima accoglienza dislocati in Sicilia, Calabria e Puglia dove erano sottoposte alle procedure amministrative, quali la formalizzazione delle richieste di asilo o, in alternativa, di espulsione.

Con l'aumento degli arrivi a Lampedusa, il governo aveva cambiato politica, trattenendo i migranti e i rifugiati nel centro sull'isola per un periodo di tempo

---

<sup>39</sup> Vedi nota n.35 pp.47-57



più lungo ed emanando, quindi, in loco provvedimenti di respingimento o di espulsione, eseguiti immediatamente.

Questo ha naturalmente prodotto un ulteriore pesante sovraffollamento e un notevole peggioramento delle condizioni di permanenza, che sono scese al di sotto di qualsiasi standard minimo di rispetto della dignità umana, come risulta anche dal reportage di Fabrizio Gatti, intrufolatosi sotto falsa identità nella struttura, pubblicato nel 2005 sull'Espresso.

L'opinione pubblica, non solo in Italia, ma anche in Europa, ha così iniziato a preoccuparsi. Lampedusa era diventato anche tema di attenzione del Consiglio d'Europa e del Parlamento europeo.

L'alto commissario delle Nazioni Unite e per i rifugiati, in visita a Roma nell'ottobre del 2005, ha ottenuto dal governo assicurazioni per un cambiamento di rotta. Il governo ha promesso l'interruzione delle misure di rimpatrio forzato da Lampedusa e il ritorno allo status quo ante, utilizzando il centro di Lampedusa come struttura di mero transito delle persone trattenute, per poco tempo, prima di essere trasferite negli altri centri dell'Italia meridionale.

E' anche iniziata la messa in opera del progetto "Praesidium" che per la prima volta ha permesso una presenza permanente nel centro di Lampedusa di operatori dell'Unhcr, dell'Oim, della Croce Rossa Italiana, e successivamente, di Save the Children, al fine di monitorare la situazione e garantire un primo orientamento alle persone sbarcate.<sup>40</sup>

Lampedusa come anche le isole Canarie erano diventate simbolo della situazione caotica nei mari che separano l'Africa dall'Unione Europea.

---

<sup>40</sup> Dal 1° marzo 2006 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR) prende parte ad un progetto denominato Praesidium finalizzato al potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori via mare che interessano la frontiera sud dell'Italia. Il progetto è stato avviato dal Ministero dell'Interno, in partenariato con l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), la Croce Rossa Italiana (CRI) e, dal 2008, con Save the Children Italia

Come detto, nel gennaio del 2009 il governo cambiò di nuovo politica rispetto a Lampedusa. Il ministro dell'Interno annunciò la trasformazione del centro sull'isola in un Centro di identificazione e espulsione. Il trattenimento in questi centri di detenzione amministrativa è ammissibile per legge solo nei confronti di stranieri già colpiti da un provvedimento di espulsione o di respingimento.

Da questo momento tutte le persone che sbarcavano venivano immediatamente colpite da provvedimenti di respingimento, emessi senza fare alcuna distinzione tra rifugiati e immigrati.

Molte persone sbarcate sull'isola non venivano più trasferite in altri centri ed erano costrette a rimanere a Lampedusa per lunghi periodi in attesa del rimpatrio forzato. Inevitabilmente la popolazione residente aumentò, con picchi di quasi 2000 persone per volta, fatto che provocò nel gennaio del 2009 una violenta rivolta delle persone trattenute.

Nella prassi, la distinzione tra chi doveva rimanere nel centro di Lampedusa per poi essere rimpatriato e chi invece doveva essere trasferito veniva fatta secondo la dichiarata o presunta nazionalità delle persone, o semplicemente sul colore della pelle.

I cittadini dell'Africa sub-sahariana e del Corno d'Africa erano temporaneamente accolti in quanto si supponeva che tra di loro ci fosse un elevato numero di rifugiati, mentre i cittadini dei paesi del Maghreb rimanevano trattenuti a Lampedusa perché considerati immigrati clandestini. Si è quindi adottata una specie di screening per gruppi, pratica non prevista dalla normativa.

La clamorosa operazione italiana volta a intercettare i barconi in alto mare, a trasbordare i migranti e i rifugiati sulle navi militari e condurli direttamente nei porti libici, consegnandoli alla autorità locali, non costituisce una novità assoluta. Come già detto, intercettazioni di barconi albanesi erano già state effettuate nella primavera del 1997, e in tempi più recenti anche la Spagna,

dopo le intercettazioni in mare, ha riaccompagnato migliaia di persone dirette verso le Canarie, il Marocco e il Senegal.

Tuttavia la politica dei respingimenti effettuata dall'Italia nel 2009 presenta caratteristiche particolari e alcune aggravanti; per prima cosa la Libia non dà alcuna garanzia che le persone, inclusi i rifugiati, non siano poi forzatamente rimpatriate nei paesi dai quali sono fuggite e dove temono di essere sottoposte a persecuzione e tortura; in secondo luogo le statistiche del 2008 indicano chiaramente che tra le persone respinte era presente un elevato numero di probabili beneficiari di protezione internazionale, di origine eritrea, somala e sudanese.

Terzo non è stata effettuata alcuna procedura di identificazione delle persone respinte, trattate tutte allo stesso modo e respinte verso la Libia, contrariamente a quanto disposto dalla normativa italiana: donne in stato di gravidanza, minori non accompagnati, anziani e malati, e naturalmente anche coloro che avrebbero potuto beneficiare del diritto asilo.

Infine diversamente dalle precedenti operazioni italiane attuate nei confronti degli albanesi o di quelle spagnole, in Libia non esiste alcuna presenza dello Stato italiano in grado di monitorare il destino delle persone respinte e di assicurare il rispetto dei loro diritti fondamentali.

### 5.3 Ulteriori aspetti

L'ingresso e il soggiorno dei migranti obbediscono invece a logiche diverse, come quella del mercato del lavoro, della composizione demografica della popolazione, delle politiche sociali. Né in ambito costituzionale, né in quello del diritto internazionale viene garantito un diritto soggettivo relativo all'ingresso del migrante per motivi di lavoro. L'immigrazione è oggetto di una programmazione che può includere la fissazione di quote.

L'ingresso dei richiedenti asilo, invece, non può mai essere oggetto di programmazione o seguire logiche di determinazione di un tetto massimo, né può dipendere dalle caratteristiche personali della persona, come la conoscenza della lingua e la disponibilità di risorse economiche per il proprio sostentamento, o da qualifiche professionali. Logiche diverse queste che, come sostiene il Cir, richiedono interventi legislativi separati.

La necessaria riforma del diritto di asilo, in Italia come in altri Stati, si trova ad affrontare regolarmente il problema dell'abuso del diritto, evitando che le richieste d'asilo diventino un modo di aggirare le misure contro l'immigrazione irregolare. Però allo stesso tempo deve salvaguardare il grado di diritto dei rifugiati.

Per questo da più parti siano arrivate critiche alle riforme istituite dalla Bossi-Fini.

La riforma infatti prevedeva per la prima volta in Italia, che i richiedenti asilo potessero essere trattenuti in appositi Centri di identificazione, vigilati giorno e notte dalle forze dell'ordine, dai quali potevano uscire solo dietro autorizzazione e in casi particolari, limitando così la loro libertà personale. Il trattamento era obbligatorio qualora il richiedente asilo fosse stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera, subito dopo o comunque in condizioni di soggiorno irregolare”.

Inoltre il trattenimento in Centri di permanenza temporanea più avanti chiamati centri di identificazione (Cid) e espulsione (Cie) era, e tuttora è previsto quando la domanda di asilo è presentata dopo un provvedimento di espulsione e di respingimento.

Il Cir e molte altre organizzazioni hanno espresso grande preoccupazione riguardo al fatto che i richiedenti asilo, ovvero i potenziali rifugiati, siano sottoposti al trattenimento e siano quindi puniti anche se per un periodo di tempo limitato, solo a causa di un ingresso irregolare. Sono stati inoltre

espressi dubbi sulla costituzionalità delle norma, visto che il trattenimento nei Cid non era sottoposto alla convalida da parte di un giudice.

Per di più, la legge Bossi-Fini ha introdotto una procedura semplificata di asilo in base alla quale è prevista una decisione in tempi estremamente brevi ( 20 giorni).

Dopo una decisione negativa il richiedente poteva sollecitare un riesame che veniva deciso, entro i successivi 10 giorni, dall'autorità amministrativa. Il ricorso al tribunale però non sospendeva gli effetti della decisione negativa, per cui il richiedente poteva essere espulso dall'Italia prima della decisione del giudice. Per questo è stata prevista la possibilità di proporre ricorso anche dopo il rimpatrio, tramite l'ambasciata italiana nel paese di origine del potenziale rifugiato.

L'esplicita intenzione del legislatore era, come detto, quella di contrastare la strumentalizzazione dell'asilo da parte di chi non aveva i requisiti per ottenere protezione.

Se da un lato, infatti, sono stati adottati dei provvedimenti restrittivi, dall'altro la riforma del diritto d'asilo ha anche previsto elementi di apertura, quali l'istituzionalizzazione del nuovo sistema di accoglienza e il decentramento dell'organo decisionale.

Per la prima volta in Italia, le domande di asilo non vengono esaminate da un unico organismo competente per tutte le istanze presentate in tutto il territorio nazionale, ma da commissioni territoriali, attualmente dieci, coordinate da una Commissione nazionale situata a Roma, avente compiti di indirizzo, formazione e aggiornamento.

Indubbiamente, a seguito delle istituzioni delle commissioni, con partecipazione di un rappresentante dell'Unhcr, la qualità delle decisioni sulle richieste d'asilo è migliorata.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> <http://immigrazione.biz/normative.php>

Tuttavia il nuovo sistema decisionale è entrato in funzionamento soltanto nel maggio 2005, quasi tre anni dopo l'approvazione della legge.

Nel frattempo però, più di 20.000 richiedenti asilo sono rimasti in attesa di una decisione, privi di qualunque forma di accoglienza o di assistenza materiale.

#### Cap. 6 Integrazione: unico strumento di crescita

I rifugiati costituiscono, infine, una presenza spesso invisibile e silenziosa paradossalmente quasi una non-presenza – in un contesto che generalmente riserva ai lavoratori stranieri posizioni non altrimenti definibili se non nei termini di inclusione subordinata.

Ne deriva una fondamentale questione educativa. Non è infatti sufficiente garantire, come ovviamente si deve, accoglienza o assistenza a chi è in fuga dal proprio paese, ma si dovrebbe anche assicurare la possibilità di una partecipazione piena e attiva alla vita della società, nel quadro di una relazione autenticamente interculturale con gli italiani.

Ciò comporta un investimento in termini intellettuali, morali, culturali, vale a dire un forte investimento formativo-informativo, nei confronti degli italiani, da affiancare alle iniziative di sostegno all'inserimento sociale ed economico dei rifugiati.

Quello dell'integrazione sociale è, dunque, un problema che si presenta anche in termini di educazione, dal momento che chiama in causa la capacità sia del sistema formativo, considerato in tutta la sua articolazione, di influire sui comportamenti singoli e collettivi, sia di questi ultimi di rispondere, per i valori che li orientano, alle sfide poste da una società globalmente interdipendente.

L'esperienza mostra, del resto, la pericolosità di una concezione dell'integrazione sociale a senso unico, che sollecita il cambiamento delle

minoranze senza chiamare anche la maggioranza a mettersi in questione. Non può che derivarne un effetto di radicalizzazione che porta ad una reciproca chiusura dei gruppi di maggioranza e di minoranza.

Si evidenziano così i limiti di una politica migratoria attuata unicamente in base ad un modello di alloggio-lavoro-assistenza, senza tener conto di altre dimensioni fra cui l'educazione.

L'integrazione sociale è una questione che viene ampiamente indicata come obiettivo irrinunciabile di qualsiasi politica sociale.

In questo senso, viene ad esempio raccomandato, nel quadro della strategia Lisbona<sup>42</sup>, di accompagnare la modernizzazione dell'economia al contrasto dell'esclusione sociale attraverso politiche di inclusione volte al rafforzamento dell'integrazione socio-lavorativa delle categorie svantaggiate.

Benché ritenuta finalità imprescindibile, l'integrazione appare una nozione difficile da definire, soprattutto in riferimento alle dimensioni costitutive e, ancora di più, riguardo a cosa una tale prospettiva comporti per la società che intende promuoverla.

Quella dell'integrazione sociale è, in effetti, una nozione ampia e articolata, che rischia di rimanere un'espressione priva di collegamenti con le effettive condizioni di vita delle persone e un mero esercizio di retorica se non viene sostanziata da ragionamenti su presupposti, pratiche ostacoli e condizioni reali in cui si svolgono percorsi di inserimento dei soggetti deboli nella società.

L'ambiguità della definizione della nozione di integrazione si è trasferita poi alle stesse politiche e strategie nazionali di accoglienza di rifugiati che negli ultimi anni sono state spesso caratterizzate da esiti contraddittori e incerti.

---

<sup>42</sup> Programma di riforme economiche approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'Unione Europea nel marzo del 2000

Un processo di effettiva integrazione coinvolge molteplici aspetti della vita della persona, nell'ambito di percorsi plurimi:

- L'inserimento *economico* che concerne in primo luogo il conseguimento di un'autonomia economica, attraverso l'accesso ad un'occupazione dignitosa;
- l'inserimento *sociale*, attraverso la costruzione e la gestione autonoma di relazioni, la partecipazione all'associazionismo, l'impiego del tempo libero, nonché l'accesso ad un alloggio decoroso;
- l'inserimento *culturale*, mediante l'acquisizione di competenze linguistiche, l'accesso a opportunità formative e l'elaborazione di processi di mediazione culturale.

In questo senso occorre osservare come la nozione di integrazione sociali si riferisca, da una parte, alle condizioni materiali, presupposto sociale per il suo conseguimento: rientrano in questo aspetto i percorsi di mobilità economica e sociale, attraverso itinerari di istruzione e formazione, l'accesso all'alloggio e a servizi fondamentali, come i servizi sociali, il cui utilizzo consapevole è prova della capacità di orientarsi sul territorio.

Dall'altra parte la nozione di integrazione sociale si riferisce alle culture e alle identità delle persone, ai processi di partecipazione sociale, alla capacità di stabilire relazioni e di gestirle in autonomia e, infine, di costruire identità non rigide in una prospettiva di mediazione culturale, a partire dai riferimenti culturali della comunità di appartenenza.

Va osservato, infatti, che i problemi dell'integrazione sociale di migranti e rifugiati oscillano tra queste due polarità che possono di volta in volta essere prese in considerazione da chi sviluppa un'analisi su tale questione.

Ciò va tenuto in particolare considerazione, perché problemi di integrazione riferibili ad aspetti culturali possono invece avere una forte radice sociale di cui occorre essere consapevoli: solo per fare un esempio emblematico, va tenuto presente che fenomeni di radicalizzazione delle identità culturali



possono scaturire anche in seguito alla mancanza di risposte efficaci ai bisogni di inserimento sociale della persona.

L'integrazione sociale va allora considerata, anzitutto, come un processo di lunga durata di cui occorre gettare le basi, nella consapevolezza che i suoi esiti possono coinvolgere non solo la prima, ma anche la seconda o persino la terza generazione della migrazione.

L'integrazione, avviene, infatti, nel tempo e, frequentemente, le diverse dimensioni di essa (quella economica, sociale, culturale e politica) possono essere conseguite in tempi diversi.

Secondo Giovanni Zincone, i principali aspetti dell'integrazione di migranti e rifugiati e i connessi obiettivi di corrette politiche pubbliche in materia sono i seguenti:

- Un primo aspetto-obiettivo riguarda la massimizzazione dell'utilità del fenomeno per il Paese di accoglienza: in questo senso, l'impatto positivo del fenomeno sul sistema economico, politico e sociale del paese di accoglienza viene, ad esempio, solitamente perseguito attraverso la promozione di flussi coerenti con i bisogni economici e demografici della società;
- Un secondo aspetto-obiettivo è individuabile nella tutela del benessere e dell'integrità di immigrati e rifugiati, attraverso l'attribuzione di diritti sia a singoli sia a gruppi;
- Un terzo obiettivo attiene a un'interazione positiva, o quantomeno a basso conflitto, di immigrati e rifugiati con le maggioranze autoctone;
- Un quarto aspetto-obiettivo concerne, infine, la capacità di evitare danni ai Paesi di provenienza, ad esempio, per ciò che concerne il loro tessuto economico e sociale.

Hartmut Esser distingue, a questo proposito, tra quattro principali ambiti di integrazione: l'*acculturazione*, che consiste nel processo di trasmissione e acquisizione di conoscenze e competenze che consentono di interagire efficacemente nella società di accoglienza, la *collocazione*, relativa

all'occupazione di posizioni di rilievo nella società, ad esempio nel sistema economico; l'*interazione*, ovvero lo stabilirsi di relazioni e reti di contatti tra persone e gruppi e, infine, l'*identificazione*, che concerne la propensione a considerarsi parte della collettività.

Per questo motivo la costruzione di effettive opportunità di integrazione deve coinvolgere un ampio ventaglio di servizi, come, per fare qualche esempio:

- Servizi educativi e formativi: istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale, centri territoriali permanenti, agenzie di formazione linguistica;
- Servizi di inserimento lavorativo: centri di orientamento al lavoro, centri per l'impiego pubblici, agenzie private di intermediazione lavorativa, organizzazioni datoriali e sindacali;
- Servizi socio-sanitari: aziende sanitarie, consultori, servizi sociali;

Agenzie socio-culturali: associazionismo culturale e sportivo, associazioni di migranti e rifugiati, organizzazioni di volontariato, comitati di cittadini, servizi alla cittadinanza.<sup>43</sup>

## 6.1 Il quadro generale

L'indagine *Migrant integration policy index III* con l'obiettivo di valutare e comparare la politica per l'integrazione in 31 paesi d'Europa e Nord America, indica, ad esempio, che l'Italia si colloca al decimo posto per capacità di promuovere l'integrazione dei migranti, dopo Paesi come Svezia, Portogallo, Canada, Finlandia, Olanda, Belgio, Norvegia Spagna e Stati Uniti.

Una rielaborazione dei dati dell'indagine mostra, inoltre, che, tra i paesi della sola Unione Europea, l'Italia si colloca nella seconda fascia insieme a paesi come Lussemburgo e Regno Unito per capacità di integrazione.

Analizzando nel dettaglio gli indicatori utilizzati nell'indagine, l'Italia appare gravemente deficitaria per ciò che concerne l'ambito dell'istruzione, quello

---

<sup>43</sup> Catarci Marco, L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali, FrancoAngeli, pp. 24-29

dell'antidiscriminazione e della partecipazione politica; meno grave la situazione per ciò che concerne la mobilità del mercato del lavoro, il soggiorno di lungo periodo, l'accesso alla cittadinanza e il ricongiungimento familiare.

In particolare, le performance più critiche per l'Italia riguardano, a partire dagli esiti più negativi: i diritti elettorali nell'area partecipazione politica, l'antidiscriminazione, l'idoneità per il soggiorno di lungo periodo (i requisiti richiesti a chi aspira a divenire soggiornante di lungo periodo nel nostro Paese appaiono assai sfavorevoli in termini di tempo di permanenza e di documenti rispetto ad altri paesi europei); il sostegno mirato nell'area del mercato del lavoro (dove l'Italia sconta una situazione di ritardo per aspetti come il difficoltoso riconoscimento delle qualifiche e il limitato sostegno all'accesso ai servizi pubblici), le nuove opportunità nell'ambito dell'istruzione (per il quale viene registrata un'arretratezza in particolare per gli aspetti come la possibilità di apprendere la lingua d'origine o le misure di sostegno per genitori stranieri); l'idoneità all'accesso alla cittadinanza (per la quale viene rilevata l'esclusione dei figli di immigrati nati in Italia dall'accesso della cittadinanza) e, infine, le condizioni di attuazione del ricongiungimento familiare (per il fatto che rispetto ad altri Paesi europei, nel nostro Paese i soggiornanti non comunitari devono soddisfare onerosi requisiti di reddito e di alloggio per effettuare il ricongiungimento con le loro famiglie.<sup>44</sup>

## 6.2 Modelli europei

Un'analisi dell'integrazione dei rifugiati nei diversi contesti europei impone necessariamente di riferirsi ad una cornice più generale, relativa ai differenti modelli di inserimento dei migranti in Europa, analizzati in diversi studi.

Occorre però preliminarmente osservare come la presenza di rifugiati nei Paesi dell'Unione Europea sia piuttosto diversificata. In particolare, se si osserva in prospettiva comparativa il rapporto tra il numero di rifugiati e la

---

<sup>44</sup> Huddleston et al., *Migrant integration policy index per i Paesi dell'Unione Europea*, 2011

popolazione residente per ciascun Paese ci si accorge che tale incidenza è distribuita in modo assai difforme all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea.

Una tale analisi mostra, tra l'altro, che l'Italia si colloca in una fascia medio-bassa di incidenza, con un valore di 0,1% di rifugiati sulla popolazione complessiva, corrispondente come det, in termini assoluti, a circa 60 mila richiedenti o titolari di forme di protezione internazionale presenti nel nostro Paese, di gran lunga inferiore rispetto all'incidenza di Paesi come Germania, Regno Unito, Grecia, Francia e persino Malta.

Per ciò che concerne i modelli di inserimento dei migranti nei vari Paesi europei, diversi studiosi hanno attribuito ai contesti nei quali si è conosciuto il fenomeno migratorio prima, vale a dire Francia, Gran Bretagna e Germania, modelli analitici anche se, da una parte, non hanno di certo la pretesa di descrivere in modo esauriente le politiche adottate, dall'altra, possono essere utili a comprendere tendenze generali e approcci complessivi al tema dell'integrazione degli immigrati nella società. In quest'ottica, si farà qui riferimento ai modelli classici di integrazione attribuiti ai contesti francese, britannico e tedesco.

Un primo modello europeo, che fa riferimento al caso francese, viene comunemente definito *assimilazionista*. In base a tale paradigma, le forme di integrazione degli immigrati nella società vengono regolate dal principio repubblicano di eguaglianza tra gli individui, che impone di subordinare richieste di riconoscimento di diritti collettivi e trattamenti differenziati nei confronti delle appartenenze culturali a criteri universali riferibili alla cittadinanza francese, superando così specificità legate a singole tradizioni, religioni, linguaggi.

In questa prospettiva, il percorso di integrazione sociale dei nuovi arrivati consiste essenzialmente nella progressiva acquisizione delle forme della cittadinanza francese, con la piena e totale accettazione ad agire nella sfera pubblica nel quadro di regole condivise. Una tale prospettiva si basa sul

principio di laicità; per il quale nello spazio pubblico vi è assenza di un'ideologia dominante a favore di un'equidistanza tra le diverse posizioni culturali e religiose: si determina, così, una forte separazione tra la dimensione pubblica, nella quale vige l'uguaglianza tra i cittadini, e quella privata, nella quale ciascun cittadino può conservare comportamenti e linguaggi culturalmente connotati.

L'analisi di Abdelmalek Sayad del caso dell'immigrazione algerina in Francia mostra, in modo esemplare, come il modello francese finisca per intrappolare il migrante in una condizione di doppia assenza, che lo fa essere solo parzialmente assente là dove è assente dal suo contesto di origine, dalla famiglia e, nello stesso tempo, non pienamente presente là dove è presente, in Francia, per molte forme di esclusione di cui è vittima: "Vorrebbero che fossimo francesi, spiega un lavoratore algerino intervistato da Sayad, ma allo stesso tempo ci viene fatto capire che non riusciremo mai a raggiungerli. E' questo che chiamano integrazione."<sup>45</sup>

Un secondo modello europeo, che fa riferimento al contesto della Gran Bretagna viene solitamente definito *pluralista* (o *multiculturalista*) e prevede che lo Stato svolga unicamente il ruolo di mediatore tra gruppi culturali differenti, che stabiliscono accordi e contratti l'uno con l'altro in modo da assicurare una convivenza efficace. In questa ottica, ai singoli gruppi culturali viene concessa una forte autonomia, che si esplica nella possibilità di conservare un certo grado di differenza, da manifestare anche nello spazio pubblico, nel rispetto delle regole democratiche.

L'esito ultimo di un tale modello all'interno dello Stato-nazione britannico è l'emarginazione di determinati gruppi culturali, attraverso la negazione della loro capacità di appartenere alla nazione e l'attribuzione di una definizione in termini "razziali" oppure di "diversità". Ciò significa, come osserva Gundara, che molti cittadini britannici sono emarginati come lo erano i loro predecessori, per effetto di una stratificazione razzista che determina

---

<sup>45</sup> Abdelmalek Sayad, *La doppia assenza*, Cortina Editore, 2002, p. 352

divisioni tra gruppi avvantaggiati e svantaggiati, con diseguale accesso al potere e alle risorse: il mancato riconoscimento della natura multiculturale della società britannica e, in particolare, delle esclusioni che si perpetuano al suo interno ha preservato l'ipotesi di una cittadinanza britannica dominante nonché le categorie stereotipanti di "minoranza etnica" e di "etnicità", causando altresì una crescente differenziazione sociale.

In questo senso, nel modello britannico si è reso evidente che il multiculturalismo in quanto orientamento politico-sociale volto a creare condizioni per far sì che diversi gruppi culturali possano coesistere in uno stesso spazio, ha necessità di essere arricchito dall'impegno a consentire ai componenti dei diversi gruppi culturali di divenire parte attiva della società: in altre parole, da una strategia di integrazione.

Un terzo modello europeo, che fa riferimento al caso della Germania, viene comunemente definito di "istituzionalizzazione della precarietà". E descrive una politica di immigrazione intesa esclusivamente come ricorso sistematico all'importazione di manodopera straniera, sottolineando il carattere temporaneo del fenomeno migratorio, con una particolare attenzione al controllo di tale presenza anche per assicurare la sua flessibilità: Peter Kammerer osserva che il non voler riconoscere il carattere permanente del fenomeno migratorio in Germania trova ragione proprio nell'interesse a garantirne il "controllo" nonché un suo più conveniente utilizzo nel mercato del lavoro.

Il peso dei flussi migratori verso la Germania, un vasto fiume dalle molte correnti, poiché vi confluiscono richiedenti asilo, profughi di guerra, discendenti di emigrati tedeschi e anche tedeschi provenienti dalla ex repubblica Democratica, sembrò a molti eccessivo. Si discusse così dell'opportunità di distinguere tra rifugiati politici e immigrati per ragioni economiche, fino ad arrivare ad una modifica della Costituzione, fortemente limitativa nel 1993.

Il pretesto fu dato dalla posizione geografica della Germania, circondato da paesi sicuri: una posizione quindi che verrebbe a escludere dalla richiesta di riconoscimento chiunque sia giunto via terra, poiché questi avrebbe potuto chiedere il riconoscimento negli Stati attraversati per raggiungere la Germania.

La conseguenza è stata il contrarsi del numero di riconoscimenti. Nel 1985 ha avuto un esito positivo il 19,15% delle richieste; nel 1987 la percentuale è diminuita a 9,4%; nel 1993 al 3,2%. Tale decremento è stato una risposta dura all'accresciuto bisogno, poiché si tratta di anni in cui erano invece aumentate le richieste.<sup>46</sup>

Va tuttavia segnalata anche una vera e propria svolta su tale questione, con la legge sulla cittadinanza del 1999 che introduce importanti elementi dello *ius soli* in un contesto tradizionalmente regolamentato in base allo *ius sanguinis*, che consentiva di diventare cittadini tedeschi solo ai figli di genitori tedeschi.

Ciò di cui tanto si parla anche in Italia anche se nel nostro paese sfortunatamente ancora nulla è stato fatto. Con la nuova legge, circa la metà dei figli di genitori stranieri nati in Germania accedono finalmente alla cittadinanza tedesca, dando un forte segnale e una forte spinta all'integrazione.

Il modello di "istituzionalizzazione della precarietà" finisce così per caratterizzarsi per il perseguimento di una doppia prospettiva indirizzata all'offerta di opportunità di integrazione per gli immigrati da tempo residenti in Germania e alla corrispondente difesa degli ingressi, unitamente ad un'accurata selezione di lavoratori stranieri ad alta qualificazione personale. Ciò che appare comunque particolarmente significativo nel caso tedesco è l'impressionante mobilità di persone in ingresso e in uscita dal Paese: basti

---

<sup>46</sup> Catarci Marco, L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali, FrancoAngeli, 2011 pp. 39-43

pensare che per il solo periodo 1960-1999, si calcolano circa 30 milioni di arrivi e 21 milioni di partenze-rientri dalla Germania.<sup>47</sup>

Per ciò che concerne il primo inserimento di rifugiati e immigrati nella società. È stata ad esempio segnalata l'esperienza di programmi di "inserimento" adeguatamente pianificati e finanziati, che prevedono l'insegnamento della lingua, l'orientamento civico e la formazione professionale, predisposti con la collaborazione delle autorità locali, delle parti sociali e del privato sociale.

In questa prospettiva, viene raccomandato che la formazione linguistica consenta un'offerta differenziata di corsi a vario livello, con impostazioni e metodi di insegnamento flessibili, adeguati per adulti con diversa formazione di partenza o con un precedente bagaglio di conoscenze e con prove di certificazione del livello di conoscenza acquisito che confluiscono in qualificazioni spendibili nel percorso di inserimento socio-economico.

Un esempio di tale pratica è il programma comunale a favore di migranti e rifugiati a Gent, in Belgio, con l'insegnamento della lingua fiamminga (in quattro livelli) e l'orientamento alla cittadinanza in varie lingue, con informazioni pratiche ed amministrative utili ad accedere alle opportunità sociali, formative e culturali.

Buone pratiche in diversi paesi dell'Unione Europea suggeriscono di pianificare il percorso di formazione linguistica secondo modalità flessibili, permettendo parallelamente l'insegnamento della lingua e l'accesso al mercato del lavoro, superando rigidi modelli sequenziali e consentendo di coniugare formazione linguistica e professionale nel medesimo percorso, validando altresì competenze già possedute.

Viene altresì suggerita l'opportunità di costruire "piattaforme di dialogo", ovvero spazi civici promossi e coordinati dalle istituzioni nei quali avviare un'attività di confronto sul tema dell'integrazione, con la partecipazione di

---

<sup>47</sup> Kammerer Pierre, *Antologia, capitalismo, istruzioni per l'uso*, Feltrinelli, 2007



immigrati e rifugiati e della popolazione autoctona, anche per lo sviluppo di organismi consultivi.

Un esempio di tale strumento è rappresentato dall'esperienza portoghese della piattaforma "Generazione" volta alla predisposizione di workshop con giovani immigrati che hanno consentito una migliore comprensione delle dinamiche sottese ai sentimenti di esclusione sociale maturati nei contesti urbani svantaggiati.<sup>48</sup>

### 6.3 Il modello Italia

Al termine di una riflessione sui modelli, politiche e pratiche adottate nei diversi paesi dell'Unione Europea, è opportuno svolgere una breve riflessione anche su un possibile "modello italiano" di integrazione.

Se da una parte, si fa di solito fatica a individuare un vero e proprio modello italiano dell'integrazione, va anche ricordato che il fenomeno migratorio in Italia non è ormai più definibile come "recente": ciò impone di riconoscere che, nei fatti, un modello si è formato ed è forse connotato proprio per la mancanza di scelte chiare sul fenomeno migratorio e sull'asilo.

Maurizio Ambrosini ha opportunamente definito, a questo proposito, la partecipazione degli immigrati alla vita della società e al mercato del lavoro italiani nei termini di una "integrazione subalterna", con un'accettazione degli immigrati nei luoghi di lavoro relegata a quei posti a cui gli italiani non ambiscono più, con il corollario implicito che, qualora si rendano disponibili occupazioni più interessanti, gli italiani abbiano un indiscutibile diritto di priorità.<sup>49</sup>

Si tratta di una situazione che viene confermata da diversi contributi di ricerca, che segnalano come i processi di integrazione sociale dei soggetti

---

<sup>48</sup> Vedi n. 40 pp 45-47

<sup>49</sup> Ambrosini Maurizio, *Sociologia delle migrazioni*, Il mulino, 2011

stranieri nella società prendano le forme di percorsi “predeterminati”, per i quali appare difficile spezzare il vincolo della subalternità economica.

Il contesto nel quale si svolgono i percorsi di integrazione è, allora, quello descritto da indagini come, per citarne una particolarmente interessante, quella dell'economista Tito Boeri, svolta in otto città del Nord Italia, che descrive una condizione di subalternità e ricattabilità degli immigrati in condizione di irregolarità giuridica che pure lavorano da anni nel nostro Paese, ai quali viene imposto di lavorare di più, in condizioni peggiori e di guadagnare di meno rispetto ai regolari: il 38,1% degli intervistati irregolari lavora di notte contro il 22% dei regolari; il 40% di chi non ha il permesso di soggiorno guadagna meno di 5 euro l'ora contro il 10% di chi ce l'ha; la condizione di irregolarità diminuisce il reddito mensile del 38,4% e per le donne vi è una riduzione ulteriore del 17,1%.

L'aspetto che però qualifica il contesto nel quale si svolgono i percorsi di integrazione è il fatto che tali condizioni si verificano proprio in un mercato del lavoro, come quello italiano, nel quale nel 61,3% delle imprese ispezionate sono presenti lavoratori irregolari.<sup>50</sup>

Quando si affronta il tema dell'integrazione occorre insomma tener presente che questo, e non un altro, è il punto di partenza per qualsiasi ragionamento sul tema della convivenza con rifugiati e migranti: una relazione tra autoctoni e stranieri che spesso si declina nei termini di una subalternità economica e sociale.

Occorre interrogarsi, allora, sul ruolo di quei processi di integrazione che non fanno altro che replicare lo schema della suddivisione in classe della società. In questo senso va colto l'invito di Hans Magnus Enzensberger a considerare i percorsi di inserimento sociale di migranti e rifugiati ponendo attenzione in primo luogo alla loro dimensione socio-economica.

---

<sup>50</sup> Cesareo Vincenzo, Blangiardo Gian Carlo, *Indici di Integrazione. Un'indagine empirica sulla realtà migratoria italiana*, FrancAngeli, 2009

E' possibile parlare di integrazione in un contesto nel quale i percorsi di inserimento non consentono effettive occasioni di mobilità sociale ascendente? Non si può, insomma, non porsi il problema di un nesso necessario tra percorso di integrazione e reali opportunità di mobilità sociale: si può parlare di effettiva integrazione per chi si inserisce in un nuovo contesto sociale, infatti, solo in presenza di occasioni di miglioramento delle proprie condizioni di vita e di lavoro.

### Cap. 7 Ritorno volontario e reintegrazione sociale

Tra le ipotesi riguardanti i rifugiati oggi si rivaluta l'ipotesi del ritorno volontario, già sperimentato con tante persone trovate nei campi di concentramento in Germania e in Polonia dalle potenze alleate, una volta conclusasi la Seconda guerra mondiale.

Va detto in primo luogo che già allora si era delineata una netta demarcazione tra coloro che aspiravano al ritorno e coloro che invece lo temevano ed erano ben determinati ad opporsi, preferendo decisamente una meta diversa da quella di provenienza. L'Europa ipotizza da tempo il ritorno dei rifugiati almeno verso quei paesi dove le condizioni di vita sembrano essere mutate verso il meglio, paesi cioè che offrirebbero ormai condizioni di sicurezza un tempo non garantite. Opportunità di reintegrazione lavorativa e sociale.

Data l'esigenza di individuare eventuali miglioramenti, se non capovolgimenti di situazioni, è indispensabile, evidentemente, una prioritaria opera di conoscenza e poi di comunicazione, di scambio d'informazioni tra i paesi

In Italia il Cir, a partire dal 2007, si è impegnato nell'ambito del programma europeo *Ritorno*. Attraverso esso il Cir ha costruito 19 rapporti su altrettanti paesi di ritorno, con informazioni e notizie circa la situazione scolastica,

abitativa, sanitaria e sociale. Rapporti che tendono proporsi come utile strumento sia per gli operatori che per i migranti.<sup>51</sup>

Una ricerca del genere, oltre a dover essere ben fondata, deve essere continuativa nel tempo, a causa dei repentini cambiamenti possibili in loco.

Allo stato attuale delle cose, con l'introduzione del contratto di soggiorno, in linea di principio il ritorno dovrebbe avvenire, volontariamente o no, dopo un breve periodo di disoccupazione seguito alla cessazione dell'ultimo lavoro.

In realtà, come l'esperienza storica di altri paesi ha dimostrato, ciò raramente avviene. E ai ritorni spontanei, ma non assistiti, che hanno avuto luogo si sono affacciati respingimenti e ritorni coatti che sul piano umano hanno spesso rappresentato delle vere e proprie tragedie.

### 7.1 Il Sistema Badolato

Un sistema di integrazione in cui io credo molto è quello che abbiamo visto applicato a metà degli anni novanta in alcuni comune della Calabria. Sulla spiaggia di Santa Caterina dello Jonio, nella notte del 26 dicembre del 1997, approdò la nave Ararat con il suo carico di quasi mille curdi in fuga dalle persecuzioni etniche.

L'allora sindaco di Badolato, Gerardo Mannello, si impegnò per ripopolare le case del borgo, svuotate dall'emigrazione degli ultimi cinquant'anni, ospitandovi i profughi arrivati.

Il borgo di Badolato, pressoché abbandonato dalla popolazione locale emigrata o trasferitasi sulla costa, aveva disponibilità di numerose case non abitate e presentò quindi condizioni non solo per una temporanea accoglienza di rifugiati, ma anche per la loro sistemazione a più lungo termine.

---

<sup>51</sup> Dati a cura di <http://cir-onlus.org>

Con un finanziamento straordinario le case furono restaurate, e negli anni successivi il borgo di Badolato ricominciò a vivere con la presenza di persone giovani e dinamiche in grado di dare anche il proprio contributo alla rinascita dell'economia locale e alla ripresa di infrastrutture essenziali. Perfino la stampa internazionale fu attratta da questa coincidenza tra la necessità da parte dei rifugiati di ricostruirsi una nuova vita e la necessità della popolazione autoctona di trovare nuove energie per la ripresa economica della zona.

Tuttavia, l'esperimento in questo comune non ha retto al passare degli anni. Un po' perché il progetto migratorio dei curdi era di arrivare in Germania, dove la loro comunità è molto radicata, un po' perché raggiungere il nord Europa era più semplice per gli immigrati negli anni passati. Ma anche perché, nonostante i cospicui finanziamenti stanziati dal governo (ministro dell'Interno era Giorgio Napolitano che visitò i curdi a Badolato), non si riuscirono a creare le opportunità di lavoro e di insediamento per oltre 400 profughi. Né forse a coinvolgere tutta la comunità locale in progetti integrati con i nuovi arrivati

Successivamente Domenico Lucano sindaco di Riace riprese questo modello di coinvolgimento dei rifugiati, comprendendo che essere solidali poteva creare un valore economico.

“Dopo decenni di piani di sviluppo selvaggi con l'abbandono delle colline per una devastazione edile e ambientale della costa, mi aveva colpito l'idea di fare dell'arrivo di disperati la chiave per cambiare le cose, un'occasione per riscoprire la vita comunitaria”.

Così, racconta il sindaco, alla fine degli anni Novanta iniziò una sperimentazione spontanea a Riace, sempre con i profughi curdi, che nel frattempo continuavano ad arrivare sulla costa a bordo di barconi. Le cose funzionarono andando a ricreare una fetta di economia che nei paesi si era perduta da tempo.

Oggi a Riace borgo ci sono più di 100 persone con asilo politico o protezione umanitaria, 26 di loro sono bambini. Sono curdi, serbi, libanesi, palestinesi, eritrei, etiopi, somali e ghanesi e altri sono in procinto di arrivare.

Il tutto è raccontato meravigliosamente nel documentario intitolato “Il volo” (2010) di Wim Wenders. L’arrivo di un gruppo di rifugiati in cerca di una via di scampo da persecuzioni e guerre determina, dapprima, inquietudini, discussioni e timori e, successivamente, inedite occasioni di rinascita del territorio.

Il documentario racconta efficacemente come possibili atteggiamenti di accoglienza diano luogo non solo a percorsi di effettiva integrazione sociale per chi è in cerca di protezione ma anche a prospettive di rinnovamento sociale.

A mio parere questa rappresenta una delle soluzioni più intelligenti a cui si sia mai arrivati a livello mondiale. In questa scelta troviamo tutto, speranza, integrazione, lavoro, rinascita economica, dignità e democrazia.

La capacità di dare una casa ai rifugiati che più non la hanno andando a rinvigorire e rafforzare lo stesso territorio italiano. Quanti borghi di montagna e paesi si trovano spopolati nel nostro territorio, l’idea in un periodo di crisi come questo di ripopolarli con giovani provenienti da zone di guerra che apportino fantasia voglia di fare, di ricostruirsi una vita. Ognuno con le capacità che si porta dietro dal proprio paese, con i propri cibi e le proprie tradizioni.

Questo non solo rappresenterebbe una ricchezza culturale enorme ma andrebbe a creare anche tanta ricchezza economica.

Con un forte aiuto iniziale dello Stato e un’apertura della popolazione locale credo che questa soluzione possa davvero rappresentare il futuro dell’Italia e dell’Europa. Sicuramente non sarà facile, ma credo che questo sia il percorso giusto per far sì che l’Italia finalmente rialzi la testa.

## CONCLUSIONE

Ci troviamo di fronte ad una nuova era, la globalizzazione e la tecnologia hanno portato ad un rapido spostamento delle persone; l'idea di una Nazione caratterizzata da una sola cultura, da un solo colore appartiene ormai al secolo passato.

Il tema della convivenza interculturale non si può spiegare facilmente perché la tematica è ampia e complessa; non può esservi una soluzione unica perché il problema è multilaterale, bisogna per tanto agire contemporaneamente su più fronti per sfruttare questa enorme opportunità.

L'Italia è un Paese multietnico, lo è già, e questo è un dato di fatto, e lo sarà sempre di più nei prossimi anni; però è ancora caratterizzata da una situazione di dualità. Ancora oggi il non essere cittadini italiani, il colore della pelle rappresentano una grande discriminante. Ed in questo ambito ancora dobbiamo evolvere.

Negli ultimi anni come abbiamo analizzato, le politiche migratorie si sono caratterizzate semplicemente da una chiusura sistematica verso i nuovi ingressi, tralasciando una reale analisi del modo di convivere tra chi già c'è e chi arriverà nel nostro territorio.

Aspetto centrale è il fatto che l'Europa intera e l'Italia in particolare, a causa dell'invecchiamento della propria popolazione hanno un grande bisogno di forza lavoro. Ad esso aggiungiamo che come la storia ci ha insegnato l'immigrazione non si può fermare, i muri servono solo a rallentare la corsa di chi non ha niente da perdere ed è in cerca di una possibilità.

E' quindi fondamentale controllare gli ingressi e le frontiere, perché l'entrata non può essere senza regole, ma la vera battaglia, il nostro futuro come Nazione passa da ciò che si sviluppa nel territorio. E' qui infatti che abbiamo

la possibilità di creare qualcosa di grande e duraturo attraverso un'opera di comprensione reciproca.

Ritengo pertanto fondamentale la concessione di un'entrata regolare, che permetta un lavoro regolare. Gran parte dei problemi legati all'immigrazione sono dovuti infatti alla caduta nella marginalità dovuti alla mancanza di opportunità anche quando vi sono.

Troppo spesso l'Italia ha negato l'entrata per poi anni più tardi legalizzare in maniera sbrigativa chi era riuscito ad entrare illegalmente. Questo ha provocato morti in mare, soldi caduti in mano al crimine organizzato e alle mafie, marginalità di chi ha dovuto lavorare senza diritti perché appunto irregolare, precludendo una reale integrazione.

Ancora però non si sviluppano politiche in tal senso, anzi spesso i migranti continuano a essere usati come capri espiatori per i problemi sociali interni.

Allo stesso modo la situazione dei rifugiati va di pari passo con quella dei migranti; una situazione ancora più complicata perché caratterizzata dall'impossibilità per un periodo più o meno lungo di tornare indietro. Questo comporta delle problematiche maggiori anche da un punto di vista psicologico e sociale.

Purtroppo spesso abbiamo notato che i diritti di cui queste persone godono sono garantiti solo sulla carta e negli Uffici mentre nella strada incontrano solo abbandono e marginalità.

Diritti che spesso vengono negati nell'indifferenza più totale. E' chiaro che la situazione complessiva in cui il nostro paese si ritrova, si riversa in maniera più pesante sui più deboli e i più indifesi.

Stiamo parlando però di diritti universali, di situazioni che comportano la morte di milioni di persone, il fare di più non è quindi solo un compito possibile ma è un dovere improrogabile.



Abbiamo osservato che vi sono più possibilità che hanno come obiettivo quello di migliorare la situazione dei rifugiati in Italia. Personalmente credo fortemente che il Modello Badolato possa rappresentare, se ben regolato, una grande svolta per il nostro Paese, a patto che venga affrontato realmente e nel tempo e non come spesso è successo, abbandonato senza fondi alle prime difficoltà. La crescita richiede tempo ed uno sforzo comune.

## BIBLIOGRAFIA

Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Unhcr, Sprar, *La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l'operatore*, Ministero dell'Interno, 2007

Bacci Massimo Livi, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Il Mulino, 2010

Boldrini Laura, *Solo le montagne non si incontrano mai, Storia di Murayo e dei suoi due padri*, Rizzoli, 2013

Calloni Marina, Marras Stefano, Serughetti Giorgia, *Chiedo Asilo. Essere rifugiato in Italia*, Università Bocconi Editore, 2012

Cassese Antonio, *I diritti umani oggi*, Editori Laterza, 2005

Catarci Marco, *L'integrazione dei rifugiati. Formazione e inclusione nelle rappresentazioni degli operatori sociali*, FrancoAngeli Editore, 2014

Centro di Studi e Ricerche Idos, Roma, *Le migrazioni in Italia. Scenario e prospettive*, Edizioni Idos, 2011

Gozzini Giovanni, *Le migrazioni di ieri e di oggi*, Mondadori, 2005

Hein Christopher, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli Editore, 2010

Macioti Immacolata Maria, Pugliesi Enrico, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Editori Laterza, 2010

Mantovani Giuseppe, *Intercultura e mediazione. Teorie ed esperienze*, Carrocci, 2008

Maurizio Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, 2011

Rigallo Davide, *Dall'integrazione all'intercultura*, Harmattan Italia, 2003

Stella Gian Antonio, *L'orda. Quando gli albanesi eravamo noi*, Bur Editore, 2002

## SITOGRAFIA

<http://www.stranieriinitalia.it/>

<http://associazionericercainterventosociale.wordpress.com/>

<http://www.unhcr.it/>

<http://www.cir-onlus.org/index.php?lang=it>

<http://www.cestim.it/>

<http://cronologia.leonardo.it/emitot.htm>

<http://www.caritasambrosiana.it/>

<http://dirittipertutti.gnumerica.org/>

<http://www.programmaintegra.it/>

<http://www.associazionejerryasslo.it/>

<http://www.journalismfund.eu/migrants-files>